



# IPG

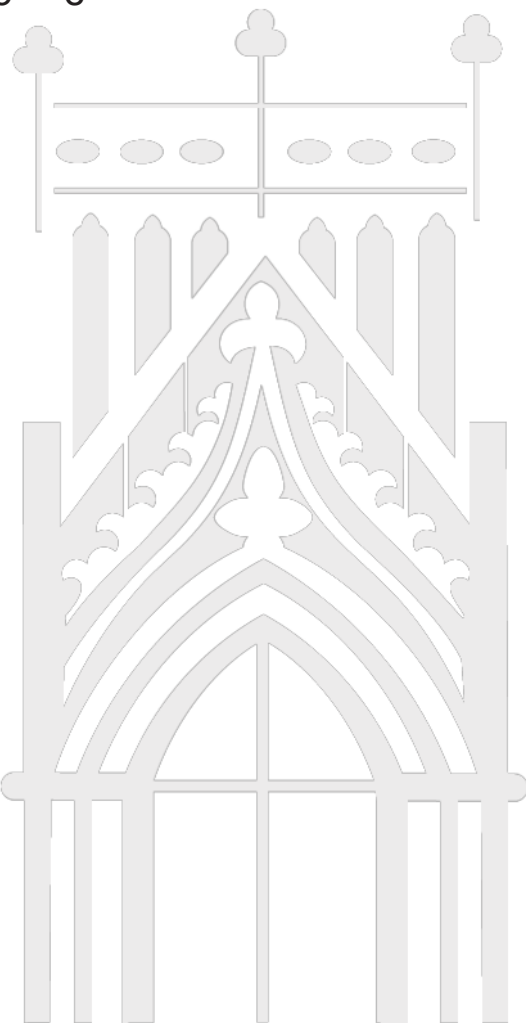
Politécnico  
da Guarda  
Polytechnic  
of Guarda

## Mestrado em Gestão *Administração Pública*

Modernização da Administração Pública:  
Autarquia Digital, Comunicação e  
Atendimento

Ana Catarina Fernandes Louro

Novembro | 2013



Escola Superior  
de Tecnologia  
e Gestão

Instituto Politécnico da Guarda



Modernização da Administração Pública: Autarquia  
Digital, Comunicação e Atendimento

*Ana Catarina Fernandes Louro*

**Estágio Profissionalizante para a obtenção de Grau de Mestre em Gestão  
Especialização em Administração Pública**

Novembro 2013

Instituto Politécnico da Guarda



Modernização da Administração Pública: Autarquia  
Digital, Comunicação e Atendimento

*Ana Catarina Fernandes Louro*

**Estágio Profissionalizante para a obtenção de Grau de Mestre em Gestão  
Especialização em Administração Pública**

**Orientador: Prof. Doutora Maria Manuela dos Santos Natário**

Novembro 2013

“Não sou Nada

Nunca serei Nada

Não Posso querer ser Nada

À parte isso, tenho em mim todos os sonhos do Mundo”

Álvaro de Campos (15/01/1928)

## ***AGRADECIMENTOS***

Aos meus Pais... Obrigada pelo carinho e apoio ao longo da vida, mais uma etapa concluída única e exclusivamente graças a vocês.

Ao meu irmão... pela presença, apoio, carinho.

À Laura... pelo amor incondicional que nos une, sendo uma das minhas maiores forças para ultrapassar obstáculos.

À Professora Maria Manuela Natário... sem ela este projeto não teria chegado ao fim. Obrigada Professora pela sua persistência, vontade de querer, transmissão do conhecimento, dedicação, desempenho, profissionalismo, que marcou a diferença nesta última etapa.

A toda a equipa da Câmara Municipal da Guarda ... pelo acolhimento e disponibilidade.

Aos meus amigos (as) ... que de uma forma ou de outra viabilizaram a concretização deste trabalho.

Obrigado a Todos

## **RESUMO**

As Autarquias Locais são instituições públicas onde existe uma grande interação entre o Estado e o cidadão. Nesse sentido, as instituições autárquicas devem empenhar-se na qualidade da prestação dos serviços públicos, através da procura de uma melhoria contínua na prestação de serviços. Tendo como objetivo base definir novas formas para estabelecer uma ligação contínua entre a autarquia da Guarda e os seus municípios, recorrendo à utilização das tecnologias da informação e de comunicação, dar-se-á uma importância especial à maior rapidez no fornecimento da informação. Desta forma, pretende-se desenvolver um esboço de uma plataforma, onde qualquer munícipe possa aceder a um conjunto de informação autárquica apostando-se em novas formas de comunicação e fortalecendo a relação entre a Autarquia e o cidadão/ munícipe.

Procurar-se-á, com a implementação de uma Plataforma *On-Line* de Informação e comunicação contribuir para uma transformação das relações internas e externas na Autarquia Local, através de novas abordagens na estrutura, organização e funcionamento dos serviços. Neste sentido, as atividades dos mesmos serão realizadas de acordo com novos modelos centrados no munícipe, existindo uma ligação ativa entre as suas necessidades e exigências e as políticas implementadas. Assim, esta plataforma visa essencialmente contribuir para que o relacionamento entre Administração Pública Local e cidadão seja bidirecional, apostando-se numa participação efetiva do munícipe, que se refletirá, desta forma, na tomada de decisão, ou seja, o feedback dos diferentes grupos da comunidade às diferentes políticas adotadas será um dos contributos essenciais para a avaliação das mesmas.

Palavras-chave: Reforma Administrativa; Administração Pública Local; Tecnologias da Informação e Comunicação.

## ***ABSTRACT***

Local authorities are public institutions where there is a great deal of interaction between the State and the citizen.

Therefore, local institutions must engage in the provision of quality public services, by searching for a continuous improvement in the provision of services.

Having as main purpose to establish a solid connection between Guarda's Council and its inhabitants, resorting information and communication technologies, it will give a special importance in providing the information with quickness.

In this way, it is intended to develop a sketch of a platform, where any citizen can access a set of municipal information using new forms of communication and strengthen the relationship between the council and the citizen.

With the implementation of an online platform of communication and information it shall contribute to a transformation of internal and external relations on Local Authority, through new approaches to the structure, organization and operation of services.

In this sense, the services activities will be performed according to new citizen-centric models, and there will be an active link between their needs and requirements and the implemented policies.

Thus, this platform aims essentially to contribute to a bidirectional relationship between Local Public Administration and citizen, betting on an effective participation of the citizen, which will reflect, in this way, the decision-making process, namely, the feedback from different community groups to the different adopted policies will be one of the essential inputs for their evaluation.

**Keywords:** Administrative Reform; Local Public Administration; Information and Communication Technologies

## ***SIGLAS E ABREVIATURAS***

AP – Administração Pública

CMG – Câmara Municipal da Guarda

CRP – Constituição da República Portuguesa

DGAL - Direção-Geral das Autarquias Locais

INA - Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas

INE - Instituto Nacional de Estatística

IPG - Instituto Politécnico da Guarda

NGP - Nova Gestão Pública

NPM - New Public Management

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PRACE - Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado

PREMAC - Plano de Redução e Melhoria da Administração Central



## ÍNDICE

Índice de Figuras .....	vii
INTRODUÇÃO .....	1
CAPÍTULO 1- EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA PORTUGUESA .....	4
1.1 Nota Introdutória .....	4
1.2 Administração Pública da Época Medieval ao Estado Social .....	5
1.3 Modernização da Administração Pública .....	8
1.4 <i>New Public Management</i> .....	11
1.5 Síntese .....	18
CAPÍTULO 2- AUTARQUIA DIGITAL .....	19
2.1 Nota Introdutória .....	19
2.2 Definição e Organização das Autarquias Locais .....	20
2.2.1 Funções do Estado .....	21
2.2.2. A Administração Autónoma de Base Territorial .....	22
2.3 Autarquia Digital (ou <i>e-autarquia</i> ) .....	23
2.4 Síntese .....	26
CAPÍTULO 3- BREVE APRESENTAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL DA GUARDA .....	28
3.1 Nota Introdutória .....	28
3.2 A Organização da Câmara Municipal da Guarda .....	28
3.3 Caracterização do Atendimento da Câmara Municipal da Guarda .....	37
3.4 Balcão Único .....	39
3.4 Síntese .....	42
Capítulo 4- PROPOSTA DE PLATAFORMA ON-LINE PARA A CMG .....	43
4.1 Nota Introdutória .....	43
4.2 Organização Conceptual de uma Plataforma <i>On-Line</i> .....	44
4.3 Estrutura e Funcionamento da Plataforma On-Line .....	46
4.3.1 Módulo <i>Homepage</i> ou Página Inicial .....	48
4.3.2 Módulo Departamentos .....	49
4.3.3 Módulo de Pagamentos e Recebimentos .....	51
4.3.4 Módulo Fórum .....	52
4.4 Dificuldades da Aplicação do Projeto Plataforma On-line para a CMG .....	54
4.5. Implicações Organizacionais da Plataforma <i>On-Line</i> .....	55

4.6. Síntese e Conclusões .....	56
CONCLUSÃO .....	58
Referências.....	62
Anexo- Despacho n.º 6056/2011, Regulamento de Organização dos Serviços Municipais sua Estrutura e Competências. Município Da Guarda.....	66

## Índice de Figuras

Figura 1 - Organograma da Câmara Municipal da Guarda em 2011 .....	31
Figura 2 – Organização Conceptual da Plataforma.....	45
Figura 3 - Proposta da Plataforma <i>On-Line</i> para a CMG.....	47
Figura 4 - Página Inicial da Plataforma.....	48
Figura 5 – Módulo Departamentos.....	50
Figura 6 – Módulo Departamentos de Administração Geral .....	51
Figura 7 – Módulo Pagamentos/Recebimentos.....	52
Figura 8 - Módulo Fórum.....	53

## INTRODUÇÃO

O presente relatório foi desenvolvido no âmbito de um Estágio Profissionalizante realizado Câmara Municipal da Guarda (CMG), para a obtenção de grau de mestre em Gestão, especialização em Administração Pública (2º ciclo de estudos do Programa de Bolonha) do Instituto Politécnico da Guarda – Escola Superior de Tecnologia e Gestão.

De acordo com a alínea a) do nº 1 do artigo 28 do Regulamento n.º 387/2013, Regulamento de Mestrados do Instituto Politécnico da Guarda, publicado em Diário da República, 2.ª série - N.º 195 - 9 de outubro de 2013, “entende-se por um Estágio Profissionalizante a realização de um estágio, nos termos e com a duração prevista na criação do curso, proporcionando ao estudante a aprendizagem de competências profissionais num contexto real de trabalho e o desenvolvimento dos conhecimentos técnicos e científicos adquiridos ao longo do curso. Pretende -se, também, aferir da sua capacidade para a realização de novas tarefas, próprias da sua atividade técnica, profissional e científica, numa organização - empresarial ou institucional - de âmbito público ou privado, desenvolvendo um programa definido e orientado pelo professor responsável pelo respetivo estágio.”

O estágio foi realizado na Câmara Municipal da Guarda e teve uma duração de sete meses, tendo iniciado no dia 30 de Maio de 2011 e terminado no dia 31 de Dezembro de 2011, sob a supervisão da Drª Daniela Capelo.

O programa de estágio foi definido e orientado pelo professor responsável e tinha como objetivos previstos:

- 1- Enquadramento Legal;
- 2- Reorganização de Serviços;
- 3- Organização e proposta de uma Plataforma no âmbito do Atendimento e Comunicação.

O objetivo era assim aplicar os conhecimentos teóricos práticos adquiridos no mestrado diretamente relacionados com a resolução de problemas da instituição. Para procurar

solucionar um dos principais problemas dos cidadãos em geral e dos cidadãos da Guarda em particular identificados ao longo do estágio, relacionados com a deslocação física à instituição e com os horários fixos da mesma, entendeu-se propor uma plataforma *on-line* na CMG de atendimento ao público. Neste sentido, procurou-se identificar e apresentar os principais elementos e procedimentos a contemplar para o desenho e desenvolvimento de uma plataforma *on-line* de atendimento ao público para a CMG.

Durante o estágio profissionalizante realizado na Câmara Municipal da Guarda foram realizadas tarefas multifacetadas, o que proporcionou um conhecimento mais alargado da instituição e também aprofundar a aprendizagem tanto a nível teórico como a nível prático. O estágio permitiu, assim, desenvolver uma aplicação prática de conhecimentos teóricos adquiridos no mestrado, para dar resposta a algumas necessidades dos cidadãos identificadas em termos de atendimento, mas, também, para aprofundar a aprendizagem relacionada com o atendimento ao público e para identificar os principais problemas apontados pelos cidadãos neste atendimento.

Tratou-se de um estágio que permitiu fortalecer e aplicar alguns dos conhecimentos adquiridos na parte letiva do mestrado em Gestão, especialidade em Administração Pública e desenvolver competências profissionais decorrentes da integração num contexto real de trabalho.

O estágio baseou-se na consulta de bibliografia, de legislação, de informação disponível na *Internet* e, ainda, na recolha de informação e de experiências profissionais dos responsáveis pela implementação e/ou execução do atendimento, com o objetivo de desenhar os procedimentos e etapas a realizar para o desenvolvimento de uma plataforma eletrónica (online) de apoio ao cidadão.

Face ao exposto, o objetivo deste relatório, não é efetuar uma mera descrição de atividades desenvolvidas no estágio mas investigar sobre a problemática da *Modernização da Administração Pública: Autarquia Digital, Comunicação e Atendimento*, enquadrando os conceitos de balcão único e de plataforma *on-line* como resposta a essa modernização e como proposta alternativa ao atendimento presencial tradicional.

No sentido de se alcançar o objetivo proposto, o presente relatório encontra-se estruturado em quatro capítulos. No capítulo 1, aborda-se a evolução histórica da Administração Pública (AP) em Portugal e retrata-se o vigente contexto de trabalho das instituições públicas portuguesas. Procura-se também descrever a problemática da Nova Gestão Pública (NGP), no atual contexto de trabalho da AP, sendo dado um destaque particular à necessidade de modernizar todos os procedimentos de trabalho no sector público.

Em seguida, no capítulo 2, discute-se o conceito de autarquia digital, começando por enquadrar o papel e as funções das autarquias locais e posteriormente salientar a importância e a necessidade para aproximar a Administração Pública Local aos seus cidadãos e das mesmas convergirem para autarquias digitais.

No capítulo 3, apresenta-se e caracteriza-se a instituição de acolhimento do estágio profissionalizante: a Câmara Municipal da Guarda, bem como do seu serviço de atendimento e as características e tipologias de Balcão Único.

No capítulo 4, surge o ponto primordial deste relatório que é o esboço de uma possível plataforma *on-line* de atendimento ao público para a Câmara Municipal da Guarda, bem como a identificação das possíveis dificuldades que a sua implementação pode acarretar. Apresentando-se esta como uma alternativa ao atendimento presencial, em atendimento virtual em tempo real.

Por fim, apresentam-se as conclusões do presente relatório, bem como do estágio realizado na CMG, as limitações do estudo e sugestões para futuras investigações.

## **CAPÍTULO 1- EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA PORTUGUESA**

### **1.1 Nota Introdutória**

Como nota Pires (2008), é importante destacar o papel do desenvolvimento social, cultural e educacional das sociedades ocidentais, que tem tornado os cidadãos mais críticos e exigentes em relação à condução e ação das instituições públicas.

Assim, com a alteração de comportamentos dos cidadãos, tem sido constante a necessidade de assumir uma posição diferente da observada no modelo tradicional da Administração Pública. Daí emergirem novas maneiras de encarar os cidadãos-utentes, promovendo a melhoria da qualidade dos serviços públicos, mediante as necessidades dos cidadãos, potenciando-lhes a informação sobre os seus direitos e deveres face à Administração Pública, numa perspetiva de maior transparência e cidadania.

Administração, primeiramente, segundo Guimarães (2010: 87), vem de “administrar”, que significa gerir um conjunto de bens para a realização de um conjunto de fins heterónomos. Por sua vez, a Administração Pública é uma tarefa ou uma atividade que consiste na prossecução desses fins. Integra um sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado que asseguram a satisfação regular e contínua dos interesses públicos (Dias & Oliveira, 2009).

Compete ainda à Administração Pública, de acordo com a Constituição da República Portuguesa (CRP), “o respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos” (Título IX, artigo 266º).

A Administração Pública é caracterizada por fomentar a equidade e transparência da gestão, pela promoção da solidariedade social e pela universalidade na prestação dos serviços (Pires, 2008).

Nesse contexto, no presente capítulo pretende-se abordar o conceito de Administração Pública e a sua evolução histórica. Deste modo, inicia-se este capítulo com uma breve análise da evolução da Administração Pública e do seu processo de modernização, para, de seguida, enquadrar a abordagem da Nova Gestão Pública (NGP) que atua na laboração das organizações públicas.

## 1.2 Administração Pública da Época Medieval ao Estado Social

No período medieval, entre o século V e o século XV, a sociedade estava estruturada em várias classes sociais (Nobreza, Clero, Burguesia) e em vários centros de poder, que tinham regras de atuação próprias para cada classe e para o próprio governo. Tal como expressa Luz (2006), não havia uma noção clara de unidade dos vários povos, nem do país per si, não se podendo assim falar de Administração Pública, nem de Direito Administrativo, ou seja, de uma racionalização institucional.

As três organizações que existiam neste período mostravam uma disposição organizada:

- *as organizações militares*, que tinham uma instituição organizada e estruturada com forças de liderança claramente definidas;
- *o poder municipal*, que englobava a organização administrativa das cidades, onde já existiam formas incipientes de racionalização das tarefas administrativas, especialmente na conservação da ordem interna das suas fronteiras; e,
- *a igreja*, que possuía uma estrutura fortemente hierarquizada com uma uniformidade de chefia bem definida.

Além destas organizações, existiam ainda as associações profissionais que davam igualmente um apoio organizativo definido e que estabeleciam princípios rígidos normativos de subordinação profissional. O autogoverno profissional obrigava ao seguimento dos pressupostos de cada grupo profissional (Luz, 2006).

Neste contexto, segundo Dias (2003), não havia qualquer unidade que servisse de referência ao interesse público primário, nem um aparelho organizado destinado a servir a sua realização. Nesta altura, quem tinha o poder era a igreja, a nobreza e os militares. A igreja regia-se por uma organização fortemente hierarquizada, desempenhando tarefas fiscais e judiciais que lhe conferiam todo o controlo da sociedade (Nascimento, 2011).

Com os Descobrimentos (a partir do século XVI), surge uma nova visão estratégica para todo o país, considerando-se um momento de transição, onde o poder do monarca ficou



mais sólido e começa a antepor-se aos poderes das classes sociais, principalmente ao clero e à nobreza (Luz, 2006).

Como expressa Luz (2006:12), “os exércitos eram as únicas instituições que conseguiam proclamar a segurança das populações e dos reinos. Todos estes fatores contribuíram, em larga escala, para que o poder e a unidade de comando começasse a transferir-se para os monarcas, passando estes a personificar a unificação administrativa, judicial, económica, de segurança, entre outras”.

Posteriormente, nos finais do século XVII e princípios do século XVIII começa-se a estruturar uma organização com o objetivo de fortalecer a unificação de todos os poderes através do monarca (Luz, 2006).

Desta forma, foram aparecendo procedimentos documentados, que detinham ordens para os funcionários se regerem oriundos, do poder monarca. Assiste-se, neste período, ao desenvolvimento a Administração Pública Estadual, com a criação de órgãos e de um corpo crescente de funcionários na dependência do monarca, que desempenham uma atividade intensa aos mais variados níveis, nomeadamente no sector económico (Dias, 2003). Como consequência desta mudança, surgem grandes traçados militares e, também, grandes projetos culturais. A igreja perde os poderes judicial e militar, que passam para o monarca e a máquina administrativa foi assim crescendo sob a mão de uma única entidade, o rei (Luz, 2006).

A forte centralização do poder monarca (rei) e a falta de direitos conferidos ao povo contribuem para o enfraquecimento deste poder. Assim, no final do século XIX, surge um novo conceito de Estado, o de Estado Liberal, baseado “no princípio da democracia, da separação dos poderes, da separação entre o Estado e a sociedade e na existência da legalidade na Administração Pública” (Luz, 2006:13).

Nesta perspetiva, o poder do Estado estaria separado dos outros centros de poder, sendo que a Administração Pública estava subordinada à lei (surge aqui o conceito de direito administrativo), e o Estado estava configurado como ‘guarda noturno’, com uma significativa redução do seu papel e do seu intervencionismo. A intervenção do Estado, limita-se apenas a ser *esquadra de polícia* (com a finalidade de manter a ordem e a

segurança) e a repartição de finanças (Dias, 2003). Ao Estado era dado o poder que a sociedade lhe determinasse, sendo que o centro do poder começa a estar no Parlamento e na base legislativa (Luz, 2006).

Após as duas guerras mundiais, o sustento do Estado mínimo estava comprometido pela debilidade do plano económico aprovado. O Estado, também chamado de Administração Pública, começa a ser prestador de serviços e produtor de bens essenciais para a vivência das populações. Motivado pela eminente certeza de que somente com uma estrutura coletiva era possível defender integralmente os direitos dos cidadãos, criam-se os partidos políticos e conseqüentemente impõe-se o sufrágio universal. Perante o Estado já não existe somente o indivíduo mas surge também o grupo, que passa a constituir uma entidade própria. “A separação Estado/Sociedade é agora posta de lado: para além de ser prestadora e conformadora, a Administração é também participada e concertada (...) dando-se um crescimento e uma complexificação crescente da Administração Pública” (Dias, 2003:19-20).

Surge o “Estado-Providência”, que garante que só uma estrutura coletiva seria capaz de resguardar os direitos da população. Este Estado caracteriza-se por assegurar e fomentar o bem-estar social através da prestação de serviços, garantindo direitos como trabalho, saúde, educação, entre outros. Juntamente a estas mudanças surgem outras, também de grande importância, especialmente a partilha do poder legislativo entre o Parlamento e o Governo eleito e os Tribunais, que começaram a ter um papel ativo na organização da sociedade. Surge a mudança do princípio da separação entre Estado/Sociedade e da interpenetração entre Estado/Sociedade. O Estado começa a gerar bens que não parecem interessar ao sector privado, entrando assim no mercado que de uma forma imposta é regulado por si. O Estado constituiu-se, assim, um dos agentes económicos.

Na década de 70/80 do século XX, o modelo dominante dava sinais de estar antiquado, sobretudo porque a pesada máquina administrativa era difícil de sustentar. A constituição da Comunidade Europeia e a liberalização do mercado europeu foram outros fatores que contribuíram fortemente para a mudança. Os monopólios públicos fragilizam, uma vez que o mercado alargado assim o exige. A ideia básica assentava no pressuposto de que o Estado devia enveredar esforços para que todos tivessem igual

acesso ao mercado, mas, não estar presente nele. Começou-se assim a privatizar os serviços públicos, não só com o intuito do mercado se tornar cada vez mais livre e concorrencial, mas também com a intenção de angariar verbas para sustentar a máquina administrativa. Esta posição obrigou alguns dos países europeus, nomeadamente Portugal, a alterar a sua constituição (Luz, 2006).

### 1.3 Modernização da Administração Pública

A reforma administrativa é um processo de mudança que permite ajustar as estruturas e o funcionamento administrativo, de acordo com as pressões exercidas pelo ambiente político e social (Araújo 2005).

É possível apurar que nos países ocidentais a reforma administrativa é marcada por uma diminuição do Estado. Nos países em vias de desenvolvimento a preocupação centra-se na promoção da eficiência do Estado e nos países de leste os esforços são desenvolvidos para transformar o Estado num ente regulador de uma economia de mercado. A reforma administrativa está relacionada com a cultura política de cada país. Nos países desenvolvidos encontram-se alguns fatores decisivos para o sucesso da reforma, nomeadamente a vontade e determinação política, a existência de uma administração experiente, a pressão pública e, em especial, o desenvolvimento da economia.

Para Caiden (1994), as reformas administrativas servem apenas para subordinar e não para curar os males da Administração Pública. A reforma administrativa tem duas principais preocupações: melhorar o que existe e corrigir as deficiências, ou seja corrigir o que é feito erradamente ("*maladministration*" nos termos do autor). Globalmente é possível verificar que, em primeiro lugar, surgiu a preocupação em redefinir o Estado e as suas funções. Só depois se passa para uma fase em que a atenção se centra nas características administrativas, burocráticas, gestionárias e profissionais que precisavam de ser redesenhadas.

Quando se fala em reforma administrativa destacam-se, como medidas de maior relevância, a reorganização, a desburocratização, a privatização e a inovação. A reorganização das estruturas administrativas é a primeira necessidade numa reforma,

mas nem sempre consegue os seus propósitos. A desburocratização pretende eliminar as disfunções da burocracia e as patologias, usando a terminologia de Caiden (1994), e não eliminar a burocracia em si. Simultaneamente pretende transformar os burocratas em funcionários preocupados e ao serviço da Comunidade. Com a desburocratização pretende-se que aumente a confiança pública no governo e minimize a necessidade dos cidadãos usarem intermediários para lidar em seu nome com a burocracia pública.

A privatização visa a diminuição da dimensão do sector público, do controlo do Estado e do orçamento público. Em cada situação, a reforma é uma inovação, na medida em que consiste em fazer algo, na organização, pela primeira vez. No entanto, o facto de uma medida ser bem-sucedida em determinada organização, em determinado período de tempo, não significa o seu sucesso noutra organização, noutro momento. As propostas têm de se moldar à medida de cada situação concreta.

Também Pollitt e Bouckaert (2004) consideram que a reforma da gestão pública é um meio para atingir vários fins, nomeadamente uma maior poupança nos gastos públicos; a melhoria da qualidade dos serviços públicos; tornar as ações do governo mais eficientes e uma maior eficácia das políticas públicas implementadas. Em contrapartida, pode envolver também o reforço do controlo político sobre a burocracia, reduzindo-a, de forma a permitir a gestão mais eficiente e eficaz, e pode envolver o aumento da transparência do governo para com os cidadãos, no que se refere à ação política no âmbito das políticas e dos programas.

Assim, a reforma da Administração Pública, mais do que uma questão de mentalidades, é uma questão de processos e as mentalidades são também consequência dos processos (Mozzicafreddo & Gomes, 2011). É da alteração dos processos e, consequentemente, dos procedimentos e dos comportamentos, que pode resultar um novo modelo de gestão, que cumpra os objetivos de uma gestão mais racional, nomeadamente de recursos humanos, de competências, de sistemas e tecnologias de informação e de infraestruturas.

A reforma da Administração Pública começa a desenvolver-se a partir de meados da década de 70, porque o *Welfare State* (ou estado de bem-estar) desenvolvido a partir das políticas keynesianas entra em crise e o modelo de Administração Profissional que lhe

está associado precisava de ser alterado. As políticas defendidas para corrigir os efeitos do *Welfare State* incluem a privatização e a contratação de serviços ao exterior da Administração Pública (*contracting-out*) (Alves, 2011). Na Europa, a aplicação deste modelo traduz-se num aumento da burocracia clássica e da burocracia profissional.

A questão central é que a intervenção do Estado, resultante da vertente Keynesiana, não resolveu os problemas existentes. Defende-se, então, o liberalismo económico, promovendo práticas como a privatização e a diminuição da intervenção do Estado na economia, e mesmo para atividades que não seriam passíveis de privatização sugere-se a utilização da gestão empresarial. Surge um novo tipo de Administração Pública e novos modelos teóricos que vão servir de base à reforma do Estado. As bases teóricas desta reforma, iniciada em meados dos anos 70, encontram-se em dois conjuntos de ideias: a teoria da escolha pública e o *managerialismo*. No entanto, estes dois paradigmas geram princípios contraditórios. Nalguns casos, a reforma administrativa conseguiu conciliar os dois paradigmas. Noutros casos, a reforma administrativa é reflexo das contradições existentes entre os dois modelos.

Assim, parece que os países não têm outra alternativa senão reformar. O problema é que não existe uma solução universal. A reforma é inevitável, quer pela necessidade da Administração evoluir ao mesmo ritmo que a sociedade e pela necessidade de reconquistar, por parte da Administração, a confiança pública, quer pelo facto de o papel da Administração sofrer uma evolução resultante de novas pressões.

De acordo com a OCDE (1996), os reformistas devem levantar as questões pertinentes para definir soluções adaptadas a cada contexto nacional e aos respetivos objetivos da reforma. Também é essencial estabelecer as conjunturas da reforma e, acima de tudo, criar uma cultura de mudança para se conseguir uma mudança de comportamentos.

Dada a rápida evolução da sociedade, as soluções do passado revelam-se desajustadas. Não só não existe uma solução universal para todos os países, como os países devem aprender a utilizar a reforma para criar instituições capazes de se adaptar continuamente a uma sociedade em constante mutação e às forças externas de mudanças. A Administração Pública tem de ter uma ação não só reativa, ou seja, de resposta aos

problemas que surgem, mas também proactiva, sendo capaz de antecipar o futuro e de se preparar para as necessidades e problemas que poderão aparecer.

#### **1.4 *New Public Management***

O conceito de *New Public Management* (NPM) (ou Nova Administração Pública) surge em Portugal, segundo Rocha (2009), em meados da década de oitenta, como resposta à ineficiência que os seus assertores consideram que descreveu a Administração Pública ao longo dos anos. Assenta no pressuposto de que tudo o que é público, ao ser ineficiente, sai mais caro ao cidadão do que se fosse prestado pelo sector privado (Rocha, 2001).

De modo geral, o NPM é uma corrente de pensamento que considera que a gestão pública deve utilizar modelos da gestão privada, de modo a diminuir custos, a aumentar a produtividade, o desempenho, a nitidez das decisões e a tornar-se mais eficiente, eficaz e económico. Promove reformas que diminuem o peso do Estado, aumentando a participação do sector privado na prestação de serviços com maior qualidade e com o intuito de reduzir a despesa pública.

Para Hood (1991), citado por Carvalho (2001), *New Public Management* é a designação atribuída a um conjunto de doutrinas globalmente semelhantes, que dominaram a agenda da reforma burocrática em muitos países da OCDE desde o final dos anos 70. Hood (1991) caracterizou o *New Public Management* da seguinte forma: gestão profissional atuante; padrões e medidas de desempenho explícitos; maior ênfase no controlo de resultados; tendência para a desagregação de unidades; tendência para uma maior competição; ênfase nos estilos de gestão praticados no sector privado; maior ênfase na disciplina e parcimónia na utilização de recursos (Carvalho, 2001).

Este modelo pretende assim utilizar técnicos de gestão privada como forma de melhorar o funcionamento da Administração Pública. Nos finais da década de 80 e inícios de 90, este modelo comporta instrumentos de gestão, tais como a Gestão da Qualidade Total, a reengenharia e a reinvenção.

Rocha (2001) agrupa em três dimensões o resultado da adoção do *New Public Management*:

1. *Primazia do mercado* – uma vez que tudo o que é público é ineficiente, qualquer reforma administrativa passa pela privatização do sector público; contudo, é preciso que haja uma mudança cultural e também administrativa de modo a, por um lado, convencer os cidadãos de que se tornaram consumidores de serviços públicos e, por outro lado, levar os funcionários públicos a interiorizar que se transformaram em vendedores de serviços, que se pretendem de elevada qualidade, a qual fica sujeita a avaliação;
2. *Estruturas organizativas* – novo modelo de gestão pública implica mudanças ao nível organizacional, substituindo o modelo hierárquico weberiano por estruturas flexíveis, constituídas por unidades flexíveis – agências - que prestam serviços à Administração Pública;
3. *Indicadores de performance* – apesar de não ser viável sujeitar a Administração Pública às leis do mercado, é importante desenvolver uma cultura de responsabilização, de mediação e de avaliação de performance.

A introdução da gestão da performance na Administração Pública implica a clara definição de objetivos, alterações institucionais e a criação de sistemas de informação da performance. A introdução do modelo do *New Public Management* foi transformando o Estado Administrativo, característico do Estado *Welfare*, em Estado *Managerial*, sem com isso, obviamente, ter perdido as suas funções sociais. A grande novidade é que as funções sociais são ou podem agora ser levadas a cabo por outras entidades diferentes dos serviços públicos.

Nos anos 80, do século XX, a preocupação era aumentar a eficiência dentro das estruturas existentes. Posteriormente, a preocupação centrou-se na introdução do conceito de mercado, através de vários processos, tais como a privatização, o *contracting-out*, a introdução sistemática de taxas nos serviços públicos, grande ênfase na descentralização e insistência na qualidade. O Estado perde a sua vertente interventiva e torna-se um regulador do comportamento dos intervenientes no processo político (Rocha 2001). Para o *managerialismo* não existe diferença, ou não tem de

existir, entre gerir uma empresa privada e uma entidade pública. As organizações, neste sentido, devem, pois, obedecer aos princípios da gestão privada e serem conduzidas por gestores e não por burocratas.

O *New Public Management* ganha maior expressão à medida que se desenvolvem as tecnologias da informação e da comunicação, que tornam possível atingir os objetivos de uma melhor gestão e de uma atitude inovadora em matéria de Administração Pública. É fundamental reduzir ou suprimir a burocracia, pôr o cidadão no centro das inquietações, dar competências aos funcionários públicos para obter resultados e regressar ao fundamental, que é uma melhor Administração por menos dinheiro (Carvalho, 2001).

Todavia, Mintzberg (2010) considera que existe uma diferença essencial entre gestão pública e gestão empresarial. Os cidadãos não podem ser encarados como meros consumidores, ou clientes, e muitos dos problemas que existem na Administração Pública resultam da tentativa de reprodução da gestão empresarial.

Mintzberg (2010) afirma que não é possível transportar para a complexidade do sector público princípios de gestão empresarial, como a autonomização de atividades e a medição do desempenho, através dos objetivos prosseguidos e assume que os gestores profissionalizados podem gerir de forma eficiente as organizações públicas, podendo ser responsabilizados pelo seu desempenho (ou performance). Também o cidadão não pode ser encarado como um cliente, dada a diferença das relações entre estes e a Administração Pública, em contextos muito diversificados.

Assim, parece não existir um modelo perfeito de gestão pública, na medida em que a Administração Pública lida com todas as dimensões da vida humana, sendo a sua tarefa principal a de gerir conflitos e procurar consensos (Rocha, 2009). É isto que a distingue do sector privado. Também Metcalfe (1993), citado por Rocha (2009), insiste na ideia de que a gestão pública deve deixar de imitar a gestão privada e procurar novos modelos de gestão que contemplem as múltiplas facetas da Administração Pública, na medida em que a importação de modelos de gestão privada transformou a Administração Pública mas não se apresentou como uma solução eficiente, eficaz e económica.



A transposição das boas regras de gestão do sector privado para o sector público, sem se conhecerem as diferenças entre as duas realidades e, consequentemente, sem serem acauteladas as especificidades do sector público, veio a revelar-se negativo. Essas especificidades, conforme refere Pollitt (1993), citado por Carvalho (2001), são: a responsabilidade perante os representantes eleitos; os múltiplos e conflitantes objetivos e prioridades; a ausência ou raridade de organizações em competição; a relação oferta/rendimento; os processos orientados para o cidadão-cliente; a gestão de pessoal e o enquadramento legal. Nenhuma destas especificidades encontra paralelo no sector privado, pelo que a transposição para o sector público se tornou nefasta à prossecução de uma boa gestão.

Todavia, a introdução do *managerialismo* teve os seus efeitos positivos, tendo contribuído para algum controlo da despesa e do aumento do funcionalismo público, tendo promovido hábitos de gestão, tais como a clara definição de objetivos e da missão, tendo aumentado o grau de responsabilidade dos serviços públicos perante os seus clientes, bem como a flexibilidade de gestão e a capacidade de inovação.

Também é necessário ter em conta que os efeitos do *managerialismo* não são iguais em todos os países, pois dependem das estruturas e da cultura própria de cada um. No entanto, são indiscutíveis alguns dos aspetos negativos do *New Public Management*, nomeadamente a sua falta de fundamentação teórica, pois nada prova que a gestão privada se deve sobrepor à gestão pública. A maior dificuldade parece residir no facto do *New Public Management* não garantir um eficiente sistema de "accountability". Assim, a partir dos anos 90, começaram a surgir novos pensamentos teóricos sobre a gestão pública, que assumem uma nova dimensão a que se associa o modelo de "governance" (Carrapeto & Fonseca (2009).

A transposição dos princípios do *New Public Management* para a Administração Pública portuguesa levou a que ganhassem relevo os aspetos relacionados com uma melhor gestão de recursos humanos e financeiros, a transparência dos atos da Administração Pública, a importância do cidadão enquanto cliente e a qualidade do serviço que lhe é prestado. Tratou-se de transpor para a gestão pública conceitos da gestão privada, substituindo a administração da “coisa” pública pela gestão da “coisa”

pública, assumindo-se que a gestão privada é mais eficiente que a gestão pública, que uma boa gestão é determinante para fazer face a uma enorme variedade de problemas económicos e sociais e que a gestão é um corpo distinto de conhecimentos universalmente aplicáveis (Carvalho, 2001).

A adoção deste modelo de gestão tornou-se evidente em Portugal, na década de noventa, pela orientação da Administração Pública para o mercado e para o cliente/cidadão. Em virtude desta orientação, a Administração Pública procurou ser mais flexível, quer ao nível organizacional, quer ao nível do pessoal ou da administração financeira. Contudo, e contrariamente aos princípios da nova gestão pública, a Administração Pública politizou-se fortemente (Rocha, 1998), na medida em que os cargos de topo passaram a ser ocupados por políticos ou por pessoas ligadas ao poder político.

O poder político passou a ter um domínio muito forte sobre os gestores de topo da Administração Pública, o que deita por terra qualquer tentativa de equiparar a gestão pública à gestão privada. Para além do mais, os funcionários públicos de carreira não foram envolvidos em nenhum processo de mudança. Pelo contrário, mantiveram um papel passivo, quase de meros observadores, ao longo dos anos. A gestão pública passa a estar, em larga medida, ligada aos ciclos eleitorais, enquanto a gestão privada tem o mercado como único foco.

Em matéria de gestão de recursos humanos, o *New Public Management* define, de acordo com Rocha (2001), como objetivos fundamentais: a remodelação do ambiente da função pública, que passa pela redução do poder dos funcionários públicos e pela redução do número de funcionários; a reforma da cultura organizacional, substituindo os valores do serviço público e interesse geral por preocupações com a eficiência e eficácia; e a reafirmação do controlo político sobre os funcionários, através de alterações nos contratos de trabalho, tornando-os mais flexíveis e sem carácter definitivo. Os quadros de topo foram sendo politizados, na medida em que as nomeações passaram a ser feitas pelo poder político. Foram extintos os gabinetes de estudo e planeamento, tendo estes serviços passado para a esfera do *outsourcing*. Desta

forma, foram sendo retirados poderes e regalias já adquiridos e instalados dos funcionários públicos.

Apesar da introdução dos conceitos do *New Public Management*, existem poucos dados disponíveis, que permitam analisar até que ponto os organismos estão a alterar os seus processos de negócio, à medida que vão introduzindo inovações tecnológicas. Com efeito, a Administração Pública tem-se transformado pela adoção de tecnologias inovadoras, mas não se conhecem estudos que meçam o grau de transformação dos seus processos.

Por um lado, estas instituições continuam a manter estruturas hierárquicas rígidas, regidas por leis e normas, antagónicas dos princípios da reengenharia e desadequadas à flexibilidade que a inovação e a mudança requerem. As estruturas e as relações hierárquicas não se reajustam perante a necessidade de existência de equipas multidisciplinares de projeto, sendo este um fator de constrangimento na prossecução dos objetivos de uma Administração Pública eletrónica, centrada nos processos e orientada para o Cidadão. O aumento da flexibilidade de gestão determina o aumento da capacidade de inovação (Rocha, 2009).

Por outro lado, as organizações também já interiorizaram a ideia de que, para cumprir os objetivos de uma melhor gestão, será necessário redesenhar os seus processos de negócio. Assim, foi-se observando uma maior preocupação em otimizar processos e eliminar burocracias desnecessárias. Essa observação está patente nos cadernos de encargos de projetos desenvolvidos pela Administração Pública nos últimos anos, bem como nos programas de formação do Instituto Nacional de Administração (INA, 2011).

Neste contexto, a reengenharia apresenta-se como um meio indispensável para a transformação das organizações em contextos de mudança e um contributo decisivo para a obtenção de melhores resultados a todos os níveis de desempenho (Hammer & Champy, 2003). Sem repensar os processos, redefinindo-os e orientando-os para a obtenção de maior valor acrescentado, a tecnologia de pouco serve. As novas tecnologias a suportar processos antigos tornam-se um perigo, pois permitem tomar más decisões de forma mais rápida (Hammer & Champy, 2003).

Na Administração Pública Portuguesa, este conceito tem estado presente ao longo das duas últimas décadas, como resultado da introdução massiva das tecnologias de informação e comunicação. Contudo, a prática parece revelar que o perigo a que Hammer e Champy (2003) se referiam não era infundado, pois existem casos de projetos em que a inovação parece ter ficado pela introdução da tecnologia, sem alterações significativas ao nível dos processos. O problema parece estar no facto de se desenhar o governo eletrónico mas mantendo os processos da administração tradicional (Bilhim & Neves, 2007).

Deste modo, a eficiência, eficácia e a vantagem competitiva tardam em revelar-se na Administração Pública (Rocha, 2009). Neste contexto, a reengenharia surge como uma filosofia de gestão, que procura alterar os processos no sentido de aumentar a eficiência, eficácia e capacidade competitiva; e que implica mudanças de estrutura organizativa, na cultura e nos sistemas de gestão (Rocha, 2009).

Enquadrado nesta filosofia, surge o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) para chamar a atenção para a necessidade de uma reengenharia ao nível das funções e estruturas da Administração Pública. Todavia, decorridos alguns anos sobre a sua elaboração, não se conhece o impacto da sua aplicação, nem em que medida os objetivos foram alcançados.

Posteriormente, o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC) veio reforçar os princípios que estiveram na origem do PRACE, bem como de outras iniciativas desenvolvidas anteriormente, sublinhando a urgência de “reduzir custos e procurar modelos mais eficientes de funcionamento...”, com vista à “adoção de estruturas orgânicas, processos e práticas que maximizem a captação de benefícios resultantes da evolução tecnológica e organizativa, com o objetivo de cumprir a sua missão: criar valor para a sociedade utilizando os recursos públicos da forma mais eficiente possível” (Rosalino, 2011, citado por Proença, 2012:8).

## 1.5 Síntese

A partir da descrição feita neste capítulo, foi possível constatar que nem sempre a Administração Pública adotou a organização e filosofia de gestão que hoje apresenta. Passou de uma organização sem qualquer base estrutural que unisse a sociedade, baseada nos poderes no monarca, para uma estrutura confinada apenas à lei e sem qualquer influência estatal e, por fim, para uma estrutura totalmente oposta à anterior, inteiramente unificada com a organização do Estado.

A introdução de mecanismos do *New Public Management* na Administração Pública é, assim, identificável não só na Administração Central como na Administração Local.

Face ao exposto, torna-se agora pertinente perceber como evoluíram as autarquias locais em Portugal por forma a entender o enquadramento do conceito de autarquia digital, bem como, o seu papel no sentido de se convergir para o atendimento *on-line*, como alternativa ao tradicional atendimento presencial.

## CAPÍTULO 2- AUTARQUIA DIGITAL

### 2.1 Nota Introdutória

Segundo Gouveia (2004), o início do século XXI é marcado pelas Tecnologias de Informação e Comunicação. O computador e posteriormente a *Internet* influenciaram de forma acentuada as mais variadas atividades humanas. A gradual utilização do computador e da *Internet* leva a que a informação seja cada vez mais produzida em formato digital. A informação neste formato cria oportunidades de acesso e reutilização que influenciam a capacidade de resposta, quer em qualidade, quer em velocidade e permitem, pela sua eficaz transferência, ganhos de produtividade que são impossíveis de ignorar.

Assim, segundo o Livro Verde para a Sociedade de Informação em Portugal (1997), estas alterações ao nível das tecnologias de informação e comunicação permitem substituir os procedimentos típicos das Administrações Públicas Tradicionais, em que os cidadãos tinham de requerer à Administração acesso aos seus arquivos, por um novo modelo em que os arquivos são digitais e são abertos em redes eletrónicas, para que os cidadãos se sirvam deles livremente em função das suas necessidades.

Por sua vez, as Autarquias Locais têm relações de proximidade com o território e com as comunidades. A oportunidade resultante da utilização das tecnologias de informação e comunicação torna essa relação de proximidade mais amplificada. Em especial, o potencial da era Digital (Moura, 2010) traduz uma reinvenção do espaço e do tempo que afeta o dia-a-dia dos indivíduos e das organizações (Gouveia, 2004).

Neste contexto, pretende-se neste capítulo, após o enquadramento e definição das Autarquias Locais, bem como, das funções da Administração, discutir o conceito de Autarquia Digital, mostrar a sua importância e a sua necessidade para aproximar a Administração Pública Local aos seus cidadãos. Numa primeira etapa, será apresentada a definição e a organização das Autarquias Locais, seguidamente, procura-se perceber qual o lugar que estas ocupam na Administração Pública Central e, finalmente, apresenta-se o conceito de Autarquia Digital.

## **2.2 Definição e Organização das Autarquias Locais**

A Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976, nos termos do artigo 235º, estabelece a existência de autarquias locais, definindo-as como “(...) pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas.”

Segundo Oliveira (1993), as autarquias locais têm atribuições e competências próprias, definidas por lei, sendo que “(...) a única forma de tutela a que estão sujeitas é uma tutela de legalidade, a exercer por uma autoridade central nos termos definidos por lei, e destinada a verificar a correção dos seus procedimentos da gestão autárquica e não o mérito da substância das suas decisões” (Pinhal, 2006:102). Assim, com legitimidade política, as autarquias locais visam a satisfação de necessidades e interesses públicos, tendo um papel essencial na qualidade de vida dos cidadãos.

Na Constituição da República Portuguesa estão expressas três categorias de autarquias locais: as freguesias, os municípios, e por último, as regiões administrativas, que ainda não foram criadas. Os municípios são autarquias com maior dimensão, têm uma maior capacidade de intervenção ao nível territorial e apresentam dois órgãos: a assembleia municipal e a câmara municipal.

O Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de Março, estabelece as atribuições dos municípios que abrangem vários domínios: equipamento rural e urbano, energia, transportes e comunicações, educação, património, cultura e ciência, tempos livres e desporto, saúde, ação social, habitação, proteção civil, ambiente e saneamento básico, defesa do consumidor, promoção do desenvolvimento, ordenamento do território e urbanismo, polícia municipal e cooperação externa.

As alterações introduzidas à Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, estão consignadas na Lei n.º 5-A/2002 de 11 de Janeiro, que estabelece as atribuições e competências dos órgãos da administração local, estando previsto, no quadro legislativo, que os municípios intervenham num vasto conjunto de atribuições, que são os fins, objetivos que a lei lhes comete e necessariamente têm de satisfazer, e que portanto justificam a

sua existência. Simultaneamente, esta Lei também estabelece as competências que são os poderes jurídicos de que os seus órgãos dispõem para prossecução dessas mesmas atribuições.

Face ao exposto, pretende-se agora perceber onde se inserem as autarquias locais na Administração Pública Portuguesa. Neste sentido, torna-se imprescindível explanar várias questões relacionadas com a administração pública, como as funções do Estado, a sua definição, e como estas se organizam territorialmente.

### **2.2.1 Funções do Estado**

Segundo Costa (2010), as funções do Estado podem desdobrar-se em dois tipos, as funções primárias e as funções secundárias. As funções primárias do Estado são as que definem as regras do jogo social e que organizam a vida coletiva e são constituídas pela função política e pela função legislativa. A função política diz respeito “(...) à prática de atos que exprimem opções sobre a definição e prossecução dos interesses essenciais da coletividade e que respeitam, de modo direto e imediato, às relações dentro do poder político e deste com outros poderes políticos” (Sousa, 1995:8). A função legislativa elabora o conjunto de leis, “(...) regras de conduta social de conteúdo primacialmente político, revestindo determinadas formas previstas na Constituição” (Sousa, 1995:10).

Em relação às funções secundárias do Estado-Coletividade, estas não existem sem as primárias e são a função jurisdicional e a função administrativa. A função jurisdicional verifica se as leis estão a ser respeitadas de acordo com a Constituição da República Portuguesa, e portanto, reprime a violação da legalidade vigente. Relativamente à função administrativa, também chamada administração pública, a Constituição da República Portuguesa formula os seus princípios políticos, no art.º 266.

De acordo com Sousa (1995:11), a função administrativa “(...) compreende o conjunto dos atos de execução e legislativos, traduzidos na produção de bens e na prestação de serviços destinados a satisfazer necessidades coletivas que, por virtude de prévia opção legislativa se tenha estendido e que incubem ao poder político do Estado-Coletividade.”. Assim sendo, esta última função é instrumental da função política, encontra-se



subordinada à função legislativa, pois não pode ter um funcionamento arbitrário, e é controlada pela função jurisdicional.

### **2.2.2. A Administração Autónoma de Base Territorial**

A Administração autónoma de base territorial é composta pelas autarquias locais e pelas regiões autónomas, como já foi referido. As autarquias locais, como já foi explicado no ponto 2.2, são pessoas coletivas de base territorial, dotadas de órgãos representativos próprios que visam a prossecução de interesses próprios das respetivas populações, constituídas pelos municípios, freguesias e regiões administrativas (estas últimas ainda não instituídas).

A existência das autarquias locais, assenta no princípio da autonomia local, consagrado no n.º1 do artigo 3.º da Carta Europeia de Autonomia Local de 1985, como “(...) o direito e a capacidade efetiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações uma parte importante dos assuntos públicos.”

Como também refere a Carta Europeia da Autonomia Local, o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, as autoridades mais próximas dos cidadãos. Esta orientação corresponde ao princípio da subsidiariedade, de resto também presente na Constituição da República Portuguesa, como princípio orientado do Estado Português (art.º 6.º). As atribuições e competências das autarquias locais são, em Portugal, fixadas por lei.

Segundo Vital Moreira (1997), a Administração Autónoma consiste na administração de interesses públicos de certas coletividades ou agrupamentos intraestaduais (de natureza territorial, profissional ou outra), por meio de corporações de direito público ou de outras formas de organização representativa, dotadas de poderes administrativos que exercem sob responsabilidade própria, sem sujeição a um poder de direção ou de superintendência do Estado (através do governo) nem a formas de tutela de mérito.

### 2.3 Autarquia Digital (ou *e-autarquia*)

As últimas décadas destacam-se por evolução para a Sociedade da Informação (Castells, 2001). As atividades económicas e a organização social apresentam um conjunto de alterações, muitas das quais ainda estão a decorrer ou mesmo longe de estabilizar. Esta transformação tem por base uma nova perspetiva que considera a informação, tanto uma necessidade, como um recurso. Aliados a novos ou renovados instrumentos e aplicações, com destaque para o computador e para as relações em rede entre pessoas e instituições, importa analisar e caracterizar os aspetos essenciais dos novos paradigmas quer para trabalhar, quer para aprender, divertir e interagir em sociedade e na comunidade local.

Neste contexto, e segundo o Livro Verde para a Sociedade de Informação em Portugal (1997: 29), “o Estado tem de se aproximar do cidadão. Os métodos de consulta à informação administrativa e a forma de diálogo entre o cidadão e o Estado devem ser transformados, face aos instrumentos que as novas tecnologias de informação oferecem.”

De acordo com Gouveia (2004), a consciência para o desenvolvimento e para a adoção, por parte do poder local e dos organismos da Administração Pública Local, das tecnologias de informação e comunicação tem vindo a aumentar, quer para facilitar o acesso aos serviços públicos quer como forma de modernização das suas organizações. Neste sentido, torna-se fundamental a adoção de novas práticas associadas ao digital para a Administração Pública local.

Ainda segundo Gouveia (2004:11), por digital entende-se “o recurso à codificação em computador para registo de dados. Desta forma, é possível armazenar, processar e comunicar informação, recorrendo a meios digitais. Em especial, o computador e as suas variantes para armazenar, processar e comunicar informação permitem uma maior velocidade e facilidade de utilização de dados e, consequentemente, maior liberdade para lidar e aceder à informação.”

Quanto ao conceito de autarquia digital (*e-autarquia*) na conceção de Gouveia (2003) este é relativamente mais localizado e produz um funcionamento orgânico e quotidiano de uma autarquia para o suporte do digital, alterando práticas de forma mais profunda

que a simples inclusão de um canal *Web (Internet)* ou a agilização e racionalização de processos.

Assim, para Gouveia (2004: 24) “a autarquia digital presta ao poder local e aos seus órgãos facilidades associadas ao uso de tecnologias de informação e comunicação. Estas facilidades permitem mediar com base digital as relações entre o cidadão, ao nível da região, tanto na ótica do munícipe (município), como na do freguês (Junta de Freguesia). O cidadão também pode assumir o papel de utilizador ou cliente, mais associado aos equipamentos e às facilidades públicas, geridos localmente e, por vezes, da responsabilidade das empresas municipais, agências ou demais figuras no universo autárquico. Está, assim, em causa o recurso à mediação de base eletrónica com pessoas e organizações externas ao poder local, mas que com ele interagem.”

Relativamente à Administração Pública, como se tem vindo a referir, esta foi assimilando princípios de inovação, procurando alterar ao longo de várias épocas os seus métodos de trabalho. Também para as autarquias locais é igualmente tempo de mudança. Esta mudança é motivada por vários fatores: por um maior conhecimento por parte do cidadão dos seus direitos; pela divulgação do uso da *Internet* na sociedade; pela importância da Sociedade da Informação e do Conhecimento e pela generalização dos Serviços de Informação *On Line*.

Estes serviços e o constante e contínuo avanço tecnológico estão a configurar um novo paradigma na prestação de serviços ao cidadão, que as autarquias não podem e nem devem ignorar (Bilhim, 2004).

A *Internet* e a Sociedade de Informação e de Comunicação em geral devem ser vistas como uma nova forma de prestar melhores serviços e melhorar a capacidade de resposta às exigências de uma sociedade moderna. É necessário criatividade para que estas mudanças acelerem o progresso da cultura burocrática, em que a instituição se sobrepõe ao cidadão; e para uma cultura de serviço, em que a satisfação do cidadão é o principal objetivo da organização. Tem que haver uma permanente adaptação das instituições e organizações em função da sociedade, das suas necessidades e expectativas. Esta atitude só será praticável nas câmaras municipais que sejam inovadoras tanto organizacional como tecnologicamente.

Nesta perspetiva, as Novas Tecnologias da Sociedade da Informação e Comunicação têm que ser vistas como alavanca na reforma das autarquias. Esta reforma deverá assentar “na desburocratização dos serviços, numa maior participação do cidadão na vida da autarquia com vista ao aprofundamento da democracia e da cidadania, na aproximação do Estado ao cidadão, na rápida resolução dos pequenos problemas dos municípios, na criação de Serviços *On Line*, que possibilitem ao cidadão ter acesso à autarquia 24 horas por dia e 7 dias por semana. Desta forma, é possível contribuir para a construção de um Estado aberto ao cidadão” (Santos e Amaral, 2000).

A globalização dos mercados e a gradual adesão à *Internet* por parte do cidadão, possibilita-lhe o acesso a novos critérios de modernização e de qualidade de serviço, disponíveis e mais cómodos, com acesso 24h por dia. Este facto configura uma oportunidade e uma nova forma de relacionamento das autarquias com o cidadão, o que passa pela criação de uma estratégia integrada de serviço ao longo de toda a cadeia de valor.

Assim, o progresso para a Autarquia Digital é um passo essencial para a estrutura de uma verdadeira cultura nacional de governo eletrónico ou *e-government*<sup>1</sup>. Este é um esforço que no caso específico das câmaras municipais deve ser feito para a prestação de melhores serviços ao cidadão, usufruindo das vantagens da Sociedade da Informação e Comunicação. Este novo modelo apresenta vantagens, quer para as autarquias, quer para o cidadão, principalmente, pela maior flexibilidade, maior eficiência, maior rapidez de resposta aos problemas do cidadão e melhoria do fluxo de informação entre instituições públicas e os seus parceiros e entre estas e os seus cidadãos.

Para muitas autarquias, este momento está a ser aproveitado como oportunidade para reavaliar os seus Sistemas de Informação, que à luz deste novo paradigma de cultura de serviço, lhes permite antecipar algumas mudanças internas, quer do ponto de vista organizacional quer do ponto de vista tecnológico. Este momento deve ser encarado como o ponto de partida para a adoção de novas ferramentas de gestão e de serviço, que

---

<sup>1</sup> *E-government*, segundo o relatório das Nações Unidas (United Nations, 2012) diz respeito à utilização, por parte do governo e da suas instituições, das tecnologias de informação e comunicação para fornecer e melhorar a prestação de serviços públicos, para intensificar a interação com os cidadãos e empresas.

irão facilitar a estratégia de desenvolvimento e flexibilização organizacional e o fornecimento de serviços de maior qualidade ao cidadão.

É neste ambiente de profundas e aceleradas transformações internas e externas que as autarquias se movem hoje. Os riscos de aprofundamento das assimetrias já existentes são grandes. É, assim, muito importante que se criem condições sustentadas para a prestação de melhores serviços ao cidadão, tirando partido da inovação trazida pela Sociedade da Informação e do Conhecimento. É, neste contexto, que surge a reflexão sobre a Autarquia Digital.

## 2.4 Síntese

As Autarquias Locais têm relações de proximidade com o território e com as comunidades. A utilização das tecnologias de informação e comunicação afeta o dia-a-dia dos indivíduos e das organizações e a sua adesão por parte destas instituições é uma oportunidade, uma vez que amplifica essa relação de proximidade.

É neste ambiente de profundas e aceleradas transformações que as autarquias se movem hoje, tornando-se fundamental criar condições sustentadas para a prestação de melhores serviços ao cidadão, tirando partido da inovação trazida pela Sociedade da Informação e das suas vantagens, e adotar um comportamento tendente à autarquia digital.

A autarquia digital é facilitada pelo uso das tecnologias de informação e comunicação com o objetivo de prestar ao poder local e aos seus órgãos facilidades e vantagens para melhorar a acessibilidade dos diferentes serviços aos cidadãos, aproximando a autarquia do cidadão e, simultaneamente, apoiando estas instituições na convergência para os mais recentes modelos de administração pública: o modelo de *governance*. Estas facilidades permitem mediar com base digital as relações entre o cidadão, ao nível da região, na ótica do município e aumentar a interação entre eles e as entidades públicas.

Tendo em conta os aspetos aqui refletidos sobre a autarquia digital, torna-se importante verificar os procedimentos a adotar para tornar um município mais próximo do conceito de autarquia digital. Pretende-se, assim, no próximo capítulo identificar os principais passos ou procedimentos para a criação de uma plataforma de informação no sentido de

contribuir para que o relacionamento entre a Administração Pública Local e o cidadão seja bidirecional, apostando-se numa participação efetiva do munícipe, que se refletirá desta forma na tomada de decisão. Deste modo, através do *feedback* dos diferentes grupos da comunidade às diferentes políticas adotadas, será dado um importante contributo para a avaliação das mesmas.

## **CAPÍTULO 3- BREVE APRESENTAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL DA GUARDA**

### **3.1 Nota Introdutória**

Neste capítulo pretende-se fazer uma breve caracterização da Instituição de Acolhimento do presente Estágio profissionalizante: a Câmara Municipal da Guarda. Assim, começa-se por fazer uma breve apresentação da instituição, bem como da sua organização e, posteriormente, procede-se à caracterização do serviço de atendimento. Por fim, discute-se o conceito de Balcão Único nesta instituição.

O presente Estágio Profissionalizante foi realizado Câmara Municipal da Guarda (CMG), para a obtenção de grau de mestre em Gestão, especialização em Administração Pública (2º ciclo de estudos do Programa de Bolonha) do Instituto Politécnico da Guarda – Escola Superior de Tecnologia e Gestão, como já foi referido anteriormente.

O objetivo era aplicar os conhecimentos teóricos práticos adquiridos no mestrado na resolução de problemas da instituição. Deste modo, tornou-se pertinente identificar alguns desses problemas e limitou-se à área de atendimento ao público e à problemática de modernização administrativa, conforme definido no programa de estágio. Todavia, para um melhor entendimento é fundamental conhecer a instituição em análise, acolhedora do estágio, a sua organização e a forma tradicional de atendimento ao público, para a partir daí retirar as principais ilações sobre quais os elementos e soluções que mais se enquadram nesta problemática, e que posteriormente sirvam de suporte para o desenho de uma plataforma *on-line* de atendimento.

### **3.2 A Organização da Câmara Municipal da Guarda<sup>2</sup>**

A Câmara Municipal da Guarda (CMG), situada na Praça do Município da cidade da Guarda, à data de 2011 com cerca de 545 funcionários, conforme informação disponibilizada no sítio do Portal Autárquico da Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), apresenta-se como uma organização, inserida na Administração Pública,

---

<sup>2</sup> Este ponto desenvolveu-se tendo por base o Despacho nº 6056/2011 de 6 de Abril (em anexo)

vocacionada, primeiramente, para a satisfação das necessidades dos cidadãos do Município da Guarda e para a satisfação de outros cidadãos, que venham a necessitar de prestação de serviços.

A CMG está localizada no concelho da Guarda, com 42.541 habitantes à data dos censos de 2011 (INE, Censos, 2011). A Fundação do Município (foral) data de 1199, tendo sido atribuído por D. Sancho I. Este concelho, com um área de cerca de 712 Km<sup>2</sup>, nos últimos anos, tem vindo a perder população, verificando-se, de acordo com os resultados dos censos, que de 2001 para 2011, perdeu cerca de 1800 efetivos. A densidade populacional ronda, em 2011, os 60 habitantes por Km<sup>2</sup>, valor bastante aquém da média de Portugal (115 hab./Km<sup>2</sup>). Em termos de gentílico, os indivíduos da cidade da Guarda são apelidados por Guardense ou Egítaniense (ainda muito usado nos nossos dias).

O sítio oficial da CMG é: [www.mun-guarda.pt](http://www.mun-guarda.pt) e o seu Endereço de Correio Eletrónico: [geral@mun-guarda.pt](mailto:geral@mun-guarda.pt). À data do estágio, o Presidente da Câmara era o Engenheiro Joaquim Valente.

A coordenação geral dos serviços municipais compete ao Presidente da Câmara da Guarda. Quanto aos vereadores, estes são adstritos os poderes que forem delegados pelo Presidente da Câmara da Guarda.

Em termos de estrutura hierárquica, este município divide-se em: Direção Municipal; Unidades Orgânicas Nucleares (departamentos), que são unidades orgânicas flexíveis (divisões); e ainda por Subunidades Orgânicas (Secções ou Sectores) que são unidades de apoio à gestão.

Relativamente às Categorias de Unidades e Subunidades Orgânicas da CMG, segundo o Artigo 30º do Despacho nº 6056/2011 de 6 de Abril, “os serviços municipais encontram-se organizados de acordo com as seguintes categorias de unidades orgânicas:

- a) Departamentos - unidades orgânicas nucleares de carácter permanente, que aglomeram competências várias;
- b) Divisões - unidades orgânicas de carácter flexível, que aglomeram competências de âmbito operativo e instrumental, integradas numa mesma área funcional;



c) Unidades de apoio à gestão - subunidades orgânicas (secções ou sectores) de carácter flexível, que aglomeram atividades de natureza executiva de aplicação de métodos e processos, com base em diretivas, procedimentos e instruções gerais previamente definidas, nas áreas comuns e instrumentais e nos vários domínios de atuação dos órgãos e serviços.”

Os serviços da Câmara Municipal da Guarda, à data de realização do Estágio, encontravam-se então organizados de acordo com o Artigo 31º do Despacho nº 6056/2011 de 6 de Abril e apresentavam a seguinte estrutura nuclear (Figura 1):

“1 - Direção Municipal;

2 - Departamento de Administração Geral;

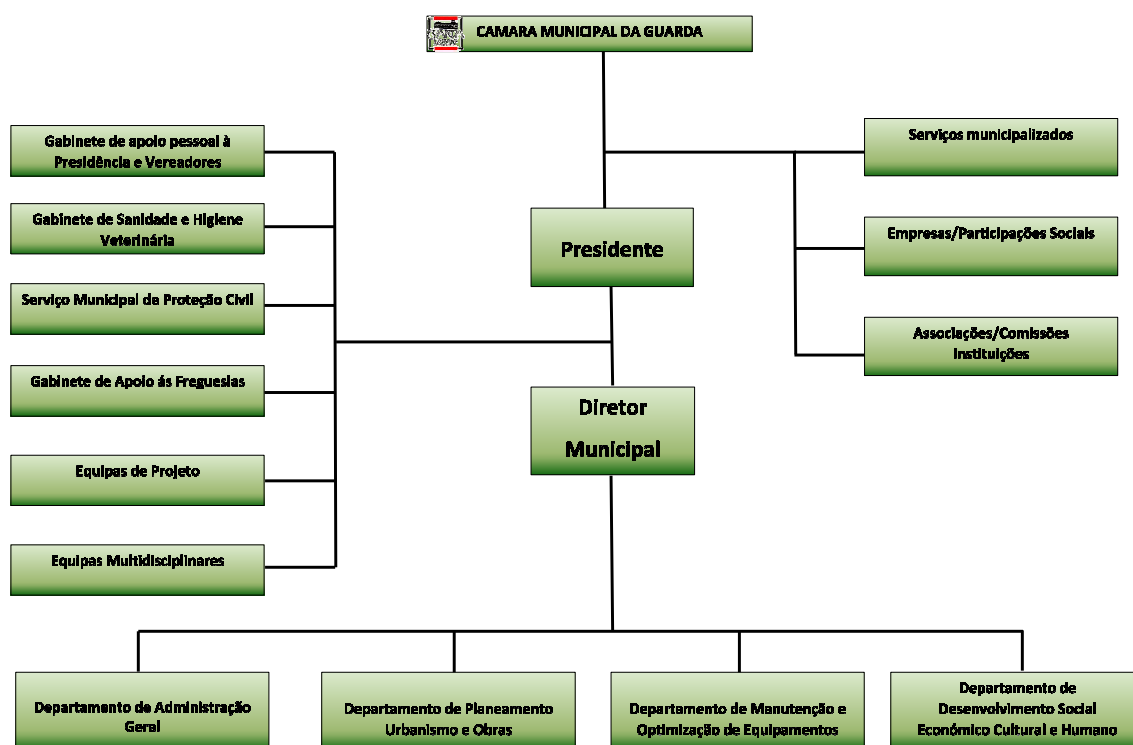
3 - Departamento de Planeamento, Urbanismo e Obras;

4 - Departamento de Manutenção e Otimização de Equipamentos;

5 - Departamento de Desenvolvimento Social, Económico, Cultural e Humano.”

A estrutura da CMG encontrava-se, assim, dividida em quatro Departamentos que se encontram subdivididos em catorze Divisões. Daqui se percebe a grande variedade de áreas que são tratadas na CMG para o desenvolvimento local, destacando-se o notariado, a ação social, a educação e desporto, a administração e finanças, o apoio jurídico e contencioso, a cultura, os projetos, as obras e equipamentos municipais, o urbanismo, os sistemas de informação e comunicações, o apoio à presidência, as relações públicas, e a proteção civil, entre outras.

Relativamente aos trabalhadores da CMG, de acordo com o regime de transição de carreiras, encontram-se divididos por carreiras e categorias: carreira e categoria de Técnico Superior, carreira de Assistente Técnico (compreende as categorias: Coordenador Técnico e Assistente Técnico) e a carreira de Assistente Operacional (com as categorias: Encarregado Geral Operacional, Encarregado Operacional e Assistente Operacional). Existem ainda as carreiras não revistas como a informática, conforme se pode verificar no sítio do Portal Autárquico da DGAL.



**Figura 1 - Organograma da Câmara Municipal da Guarda em 2011**

Fonte: Despacho nº 6056/2011 de 6 de Abril

Tendo em conta o Despacho nº 6056/2011 de 6 de Abril e o organograma da CMG presente na figura 1, de seguida apresenta-se, de forma resumida, a missão, o cargo e as competências atribuídas a cada unidade orgânica nuclear (os departamentos) da Câmara Municipal da Guarda.

### **Direção Municipal**

1 - A Direção Municipal tem como missão assegurar a coordenação dos diversos serviços do Município e a ligação destes com o Executivo Municipal por forma a garantir uma atuação coerente e rigorosa na satisfação das necessidades dos munícipes.

À Direção Municipal, a cargo de um Diretor Municipal, compete:

- a. Garantir uma atuação coordenada entre os diferentes Departamentos por forma a garantir a satisfação das necessidades dos munícipes;

- b. Realizar reuniões periódicas com as diversas unidades orgânicas;
- c. Transmitir ao Executivo Municipal informação relativa às iniciativas desenvolvidas com vista à implementação da estratégia definida;
- d. Encetar e assegurar o desenvolvimento dos procedimentos necessários ao cumprimento dos objetivos da unidade orgânica que dirige e dos objetivos operacionais da Autarquia;
- e. Assistir às reuniões dos órgãos autárquicos e participar nas reuniões de trabalho para que for convocado;
- f. Assegurar a execução das deliberações da Assembleia Municipal e da Câmara Municipal e despachos do Presidente da Câmara ou dos Vereadores;
- g. Cumprir e fazer cumprir as disposições legais e regulamentares em vigor.

2 - Além das competências previstas nas disposições anteriores, compete ainda exercer as demais funções, procedimentos, tarefas ou atribuições que lhe forem cometidos por lei, norma, regulamento, deliberação, despacho ou determinação superior.

### **Departamento de Administração Geral**

1 - O Departamento de Administração Geral tem como missão contribuir para o funcionamento dos serviços operacionais, assegurando os recursos organizacionais, humanos e técnicos, por forma a contribuir para a defesa da legalidade e oportunidade dos atos e procedimentos administrativos e garantir a gestão financeira e orçamental do Município, coordenando ainda a gestão do seu património e da contratação pública.

2 - Ao Departamento de Administração Geral, a cargo de um diretor de departamento municipal, compete:

- a) Executar todas as tarefas nos domínios da administração de acordo com as disposições legais aplicáveis e critérios de boa gestão;

- b) Elaborar, em colaboração com os diferentes serviços, estudos conducentes à melhoria do respetivo funcionamento, no que respeita a estruturas, métodos de trabalho e equipamento;
- c) Submeter a despacho do Presidente da Câmara os assuntos da sua competência e assinar e despachar a correspondência para que tenha recebido delegação;
- d) Assistir às reuniões da Câmara Municipal e assinar as respetivas atas;
- e) Coordenar o funcionamento do Balcão Único, os serviços de atendimento da Loja do Cidadão, bem como os demais serviços de atendimento aos munícipes;
- f) Supervisionar a elaboração do plano plurianual de investimentos, orçamento municipal, relatório de atividades e conta de gerência, acompanhando a sua execução;
- g) Prestar apoio aos órgãos do Município e Presidente da Câmara;
- h) Justificar as faltas dos trabalhadores, nos termos da lei;
- i) Certificar, nos termos legais, os factos e atos que constam dos arquivos municipais e que não sejam de carácter confidencial ou reservado e, bem assim, as matérias das atas da Assembleia Municipal e da Câmara Municipal;
- j) Elaborar e prestar apoio técnico na elaboração de propostas de instruções, circulares normativas e regulamentos necessários ao exercício das suas atividades;
- k) Prestar o apoio jurídico solicitado pelos órgãos, pelos eleitos locais e pelas unidades orgânicas do Município da Guarda;
- l) Propor medidas adequadas ao tratamento informático da atividade dos serviços, colaborando no estudo e seleção de dados suscetíveis de tratamento informático;
- m) Estudar, recolher e trabalhar os dados necessários com vista ao planeamento municipal, propondo a implementação das modernas técnicas de gestão financeira;
- n) Colaborar nas ações de sensibilização junto dos serviços municipais, no sentido de se atingirem os procedimentos adotados no Regulamento do Sistema de Controlo Interno, demais legislação e dos objetivos da gestão;

- o) Promover ações de sensibilização junto dos serviços municipais do departamento no sentido de se atingir o aperfeiçoamento dos procedimentos previstos no Regulamento do Sistema de Controlo Interno e nas restantes normas de controlo e demais legislação aplicável;
- p) Organizar, promover e fazer o controlo da execução das atividades do departamento, no âmbito da eficácia, eficiência, economia e da legalidade, as quais são previamente fomentadas;
- q) Prestar apoio técnico-administrativo aos órgãos municipais, na vertente financeira;
- r) Emitir pareceres e elaborar estudos e projetos de natureza financeira;
- s) Assegurar os meios económicos e financeiros necessários à prossecução das atividades do município;
- t) Estudar e propor formas e fontes de financiamento;
- u) Elaborar propostas de regulamentos municipais da área financeira e suas alterações;
- v) Promover uma correta gestão dos bens e do património municipal, em articulação com os demais serviços.

3 - Além das competências previstas nas disposições anteriores deste Regulamento, compete ainda exercer as demais funções, procedimentos, tarefas ou atribuições que lhe forem cometidos por lei, norma, regulamento, deliberação, despacho ou determinação superior.

### **Departamento de Planeamento Urbanismo e Obras**

1 - O Departamento de Planeamento, Urbanismo e Obras tem como missão promover o correto desenvolvimento das ações relacionadas com o ordenamento do território, planeamento e gestão urbanística, bem como conceber e desenvolver obras municipais, respondendo com eficácia e eficiência às solicitações dos munícipes.

2 - Ao Departamento de Planeamento, Urbanismo e Obras, a cargo de um diretor de departamento municipal, compete:

- a) O desenvolvimento das ações relacionadas com o ordenamento, planeamento e a gestão urbanística do território municipal;
- b) O desenvolvimento das ações necessárias à promoção, execução fiscalização, acompanhamento e receção, das obras públicas de iniciativa municipal, ou cofinanciadas pelo município, no cumprimento dos procedimentos previstos no Código da Contratação Pública;
- c) Realizar as vistorias necessárias para efeitos de receção, provisória ou definitiva, das obras de urbanização no âmbito do previsto no Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação e propor a nomeação dos membros da respetiva comissão;
- d) Encetar as ações conducentes ao desenvolvimento das infraestruturas de âmbito municipal.

3 - Além das competências previstas nas disposições anteriores, compete ainda exercer as demais funções que lhe forem cometidas por lei, norma, regulamento, deliberação, despacho ou determinação superior.

### **Departamento de Manutenção e Otimização de Equipamentos**

1 - O Departamento de Manutenção e Otimização de Equipamentos tem como missão dinamizar os procedimentos necessários à manutenção dos equipamentos municipais e dos espaços públicos, por forma a garantir a aptidão e adequação dos mesmos para os fins a que se destinam.

2 - Ao Departamento de Manutenção e Otimização de Equipamentos, a cargo de um diretor de departamento municipal, compete:

- a) Planificar e coordenar os trabalhos de manutenção de produção e utilização de equipamento para que sejam atingidos os objetivos superiormente definidos com maior eficácia e menores custos;

- b) Coordenar a gestão, utilização e manutenção do parque de viaturas do Município;
- c) Coordenar e desenvolver os serviços urbanos do Município;
- d) Promover a conservação dos edifícios municipais;
- e) Conservar a rede viária urbana e rural;
- f) Promover e implementar medidas tendo em vista a organização do trânsito nas ruas e estradas municipais.

3 - Além das competências previstas nas disposições anteriores, compete ainda exercer as demais funções que lhe forem cometidas por lei, norma, regulamento, deliberação, despacho ou determinação superior.

### **Departamento de Desenvolvimento Social, Económico, Cultural e Humano**

1 - O Departamento de Desenvolvimento Social, Económico, Cultural e Humano tem como missão o desenvolvimento de medidas que permitam sustentar e incentivar o desenvolvimento humano dos municípios e criar condições para tornar o Concelho da Guarda num território atrativo e dinâmico.

2 - Ao Departamento de Desenvolvimento Social, Económico, Cultural e Humano, a cargo de um diretor de departamento municipal, compete:

- a) Promover o desenvolvimento social, humano, económico e cultural no concelho da Guarda e, de forma interativa, com municípios de outras áreas geográficas;
- b) Organizar levantamentos, estudos e inquéritos, com vista à prossecução dos objetivos definidos na alínea anterior;
- c) Planear e executar os planos, projetos e programas necessários à prossecução dos objetivos supra identificados;
- d) Propor a criação e gerir a utilização das infraestruturas de apoio à educação, desporto, cultura, turismo e ação social;

- e) Cooperar, estimular e apoiar outras instituições públicas ou privadas, na implementação de políticas de desenvolvimento;
- f) Organizar ações de promoção e sensibilização;
- g) Implementar ações de recuperação, de revitalização de desenvolvimento urbano, rural e da qualidade de vida no Município;
- h) Documentar as condições arquitetónicas, urbanísticas, paisagísticas, do património cultural, do património arquitetónico, turísticas e do artesanato;
- i) Realizar projetos de divulgação do Município e atracção do investimento.

3 - Além das competências previstas nas disposições anteriores, compete ainda exercer as demais funções, procedimentos, tarefas ou atribuições que lhe forem cometidos por lei, norma, regulamento, deliberação, despacho ou determinação superior.

### **3.3 Caracterização do Atendimento da Câmara Municipal da Guarda**

O atendimento realizado na Câmara Municipal da Guarda segue os pressupostos, princípios e diretrizes estabelecidos pelo programa de modernização administrativa do Estado e tem-se materializado, de um modo geral, numa evolução no sentido de concentrar vários serviços num mesmo local.

Ao nível da estrutura orgânica, verificaram-se significativas alterações, dado que em 2011 se juntaram todas as divisões que, até então, geriam atendimentos localizados em sítios diferentes, com procedimentos diferentes, o que para os cidadãos era algo confuso, tratando-se da mesma Organização.

Além destas Divisões, responsáveis pelo atendimento geral da autarquia, existia e ainda continua a existir, em menor escala, um conjunto de serviços que têm um atendimento próprio para as suas áreas de competência, como por exemplo o serviço de Ação Social e o Espaço *Internet* disponibilizado nas piscinas municipais. Esta situação foi, aliás, verificada durante o período de permanência do estágio nesta autarquia.



Relativamente ao Atendimento Municipal surge o Balcão Único como um dos projetos de reforma administrativa, coordenados pela Agência de Modernização Administrativa, e que consiste na integração de todos os serviços dispersos pelas divisões e empresas municipais num único local, com o intuito de simplificação administrativa e legislativa, de modo a facilitar a vida dos cidadãos e das empresas e, simultaneamente, proporcionar serviços com padrões de qualidade, transparência e simplificação.

Esta integração varia de autarquia para autarquia, no entanto, nos “casos de integração mais avançada, o munícipe consegue resolver todos os seus assuntos junto da autarquia e serviços municipalizados no mesmo local e no mesmo *guichet*, incluindo o pagamento. Nestes casos, o cidadão só sai da cadeira depois de ver todos os seus assuntos tratados (Martinho, 2012).

Relativamente ao Município da Guarda, a grande maioria dos serviços funcionam na lógica de Balcão Único, concentrado na Praça do Município. No entanto, estes serviços não estão concentrados num só *guichet*, como prevê o conceito mais avançado de Balcão Único,

Como já foi referido anteriormente, no que diz respeito às reformas da Administração Pública, as tecnologias de informação e comunicação contribuíram para uma constante atualização da informação, revisão e simplificação de processos internos, sempre numa tentativa de resposta e adaptação às necessidades dos cidadãos, assim como proporcionar a “infraestrutura de suporte ao fluxo de informação na organização” (Gouveia e Ranito, 2004: 5).

Nesta perspetiva, a CMG tem investido nos últimos anos na modernização do atendimento municipal, sendo a implementação do Balcão Único um exemplo bem ilustrativo desse investimento. Este projeto constituiu, de facto, um passo importante para a uniformização de práticas e procedimentos, nomeadamente ao nível tecnológico, através de uma única plataforma de gestão de clientes, que pretende cobrir todos os pontos de atendimento, disponibilizando o mesmo tipo de informação, independentemente dos vários sistemas de informação municipal existentes. Segundo Gouveia (2004: 63), este tipo de “sistemas especializados na gestão do relacionamento com o cliente assumem-se como auxiliares preciosos para o local e *e-government*”.

### 3.4 Balcão Único

Atualmente, cada vez mais o atendimento municipal é feito através do Balcão Único, que agrega as várias vertentes do atendimento: presencial, telefónico e virtual, permitindo ao cidadão optar pelo atendimento que melhor lhe convém, de acordo com as suas necessidades e disponibilidade.

Segundo Brinca (2012: 49-50), o atendimento presencial, através do Balcão Único, pode assumir, entre outras, as seguintes categorias:

**-Balcão Único/Multisserviços:** consiste no atendimento multifuncional e generalista, vocacionado para serviços com um nível de especialização reduzida, entregues numa interação única e rápida, e que não requerem capacidade de análise ou de decisão por parte dos funcionários.

**-Balcão Único/Triagem:** garante o encaminhamento e informação aos cidadãos que se dirigem ao Balcão Único para tratarem de assuntos da autarquia, prestando informações generalizadas e dando igualmente apoio aos munícipes junto aos dispensadores de senhas do atendimento Balcão Único.

O responsável deste processo encaminha o atendimento para o técnico especializado e integrado, associado a um processo, evento ou necessidade na área, o que requer capacidade de análise ou de decisão por parte dos funcionários, numa única interação e o envolvimento de diferentes serviços municipais.

Este balcão proporciona o atendimento de forma próxima, para que o cidadão possa tratar de todos os assuntos relacionados com a autarquia.

**-Balcão Social:** constitui um atendimento especializado dirigido a cidadãos com carências sociais ou em situação de exclusão social. Neste balcão são disponibilizados serviços de apoio (a idosos e/ou sem-abrigo) e atendimento integrado nas áreas social, emprego, habitação social, educação, bem como no apoio à integração dos imigrantes.

**- Balcão Self-Service:** através da disponibilização de dois computadores, o munícipe pode resolver, ele mesmo, vários assuntos, acedendo às aplicações, como por exemplo, pedir uma planta de localização, pedir um horário de funcionamento para um

estabelecimento, fazer a inscrição para solicitar habitação municipal e consultar processos na área de urbanismo. Além disso, pode aceder ao atendimento virtual e a todos os formulários exigidos pela autarquia para as várias áreas de atividade.

A impressão das plantas, formulários ou horários de funcionamento são feitas no Balcão da Triagem, onde a pessoa se deverá dirigir para levantar o documento. Integrado ainda no Balcão Único, existe um conjunto de serviços cooperantes que não dependem organicamente da Divisão de Relação com o Munícipe, nomeadamente o serviço de Tesouraria (que depende do Departamento de Finanças).

Na CMG, o atendimento ao público é maioritariamente presencial. No que diz respeito ao atendimento não presencial, ou seja, a via telefónica, o fax, o correio ou o *e-mail*, a CMG tem vindo a apostar nesta ferramenta de trabalho inovadora, embora ainda não atinja os resultados que se exigem dentro do quadro de modernização da Administração Pública e do *e-government*.

O Atendimento *On-Line* é disponibilizado através do portal da Câmara Municipal de Guarda através do item *Contactos*, com a possibilidade do munícipe dirigir os assuntos ao serviço pretendido. Esta forma de atendimento funciona num horário mais alargado, tratando-se de um canal de atendimento, que permite ao cidadão tratar dos seus assuntos, sem se deslocar e que possibilita também obter informações da autarquia sobre os procedimentos inerentes a um processo em curso.

O munícipe pode deixar a sua mensagem para posteriormente ser contactado, preenchendo um formulário *on-line*. Este tipo de atendimento está assim associado a um atendimento não presencial, ou seja, um atendimento virtual, acessível através do portal da autarquia, que disponibiliza vários serviços *on-line*, nomeadamente:

- Arquivo municipal: acesso à Biblioteca de Apoio à investigação, leitura e reprodução de microfilmes, reprografia, Sala de Leitura, serviço educativo e loja;
- Cultura e lazer: marcações na Quinta Pedagógica (Quinta da Maúnça), pesquisa de catálogos da fonoteca, videoteca e bibliotecas municipais;
- Recursos Humanos: possibilita fazer candidatura espontânea através do envio *curriculum vitae*;

-Ordenamento e Urbanismo: acesso à informação cartográfica da cidade, nomeadamente plantas de localização, acesso a informações da toponímia da cidade, bem como acesso a simulador de taxas urbanísticas;

-Contratação Pública: disponibiliza toda a informação sobre os procedimentos pré-contratuais, em curso ao abrigo do Código dos Contratos Públicos;

-Higiene Urbana: disponibiliza informação sobre os serviços relacionados com a limpeza da cidade;

-Participação: permite aceder a projetos construídos com a participação ativa dos cidadãos (orçamento participativo, assuntos em discussão pública) e assistir a transmissões de reuniões públicas da Câmara e da Assembleia Municipal;

-Segurança: disponibiliza requerimentos para assuntos relacionados com a segurança.

Para além destes serviços *on-line*, o atendimento virtual disponibiliza um conjunto de formulários e documentos a entregar, necessários para a instrução de pedidos à Câmara Municipal de Guarda, permitindo que o cidadão vá munido de toda a documentação no momento da entrega, no atendimento presencial.

A completar a informação disponível no atendimento virtual, e embora não estando diretamente relacionada com os serviços da autarquia, surge uma série de ligações úteis a portais de organismos e serviços fundamentais para o cidadão, que traduzem a preocupação de adequar os serviços às necessidades do munícipe.

Assim, a CMG, no seu sítio oficial, disponibiliza um *link* de Serviços Online<sup>3</sup>, onde constam as seguintes seções:

- Regulamentos diversos;
- Obras (Departamento de Planeamento Urbanismo e Obras) com disponibilização de requerimentos e documentos necessários para a instrução de processos;
- *Links* úteis diversos sobre: *contactos* úteis da Guarda, Endereços de Entidades Governamentais; Endereços de Municípios Capitais de Distrito; Endereços de

---

<sup>3</sup> Conforme *site* da Câmara Municipal da Guarda [www.mun-guarda.pt](http://www.mun-guarda.pt).

Municípios do Distrito; Imprensa Regional; Televisão Local e Juntas de Freguesia;

- Recrutamento com disponibilização dos Procedimentos Concurrais e de avisos de Abertura de Concurso;
- Departamento Administrativo Geral, com disponibilização de requerimentos e documentos necessários para a instrução de processos.

Todavia, apesar dos serviços disponibilizados pela CMG, constatou-se ao longo do período de estágio, que os cidadãos/utentes da CMG maioritariamente se deslocavam à instituição para resolver os seus problemas e efetuar os seus pedidos (atendimento presencial), em detrimento da via eletrónica (atendimento virtual).

### 3.4 Síntese

As constantes transformações verificadas ao nível social, económico e político são o espelho de uma sociedade cada vez mais exigente, que procura a qualidade e a eficiência em todos os serviços.

Neste sentido, o serviço de atendimento deve ser encarado como a imagem da organização. Daí que todos os elementos que o integram (o espaço, a informação disponível, a sinalética, o acolhimento dos funcionários e dos utentes/municípios entre outros) devem apresentar uma disposição que transmita qualidade, eficácia e rapidez.

Neste sentido, é fundamental abandonar a mentalidade tradicional do serviço público, e apostar no contacto personalizado, cada utente deve ser encarado como único, “o que leva à necessidade de se estabelecer um relacionamento distinto que ultrapasse a imagem tradicional dos serviços municipais ou municipalizados, prestados em repartições anónimas e frias” (Camilo, 1998: 175).

Com a inovação decorrente do desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação, a criação do Balcão Único pela CMG, veio trazer uma melhoria no atendimento e na prestação de serviços, procurando contrariar a ideia de burocracia e de ineficácia associadas aos serviços públicos.

## Capítulo 4- PROPOSTA DE PLATAFORMA ON-LINE PARA A CMG

### 4.1 Nota Introdutória

Neste capítulo pretende-se apresentar os principais elementos e procedimentos a ter em conta no desenvolvimento de um projeto de plataforma *on-line* para a CMG. Este projeto surgiu no âmbito do estágio profissionalizante para a obtenção de grau de mestre em Gestão, especialização em Administração Pública (2º ciclo de estudos do Programa de Bolonha) do Instituto Politécnico da Guarda – Escola Superior de Tecnologia e Gestão.

O estágio teve uma duração de sete meses, tendo iniciado no dia 30 de Maio de 2011 e terminado no dia 31 de Dezembro 2011 sob a supervisão da Dr<sup>a</sup> Daniela Capelo.

Com este estágio procurou-se fortalecer e aplicar alguns dos conhecimentos adquiridos ao longo do curso de mestrado e desenvolver as competências profissionais no que se refere ao contexto real de trabalho.

Durante o estágio profissionalizante foram realizadas tarefas multifacetadas, o que proporcionou um conhecimento mais alargado da instituição e também ajudou a aprofundar a aprendizagem tanto a nível teórico como prático. O estágio realizado na Câmara Municipal da Guarda permitiu, assim, desenvolver uma aplicação prática de conhecimentos teóricos adquiridos no mestrado, para dar resposta a algumas necessidades dos cidadãos identificadas em termos de atendimento, mas, também, aprofundar a aprendizagem relacionada com o atendimento ao público e identificar os principais problemas apontados pelos cidadãos neste atendimento.

Para procurar solucionar um dos principais problemas dos cidadãos em geral e dos cidadãos da Guarda em particular identificados ao longo do estágio, relacionados com a deslocação física à instituição e com os horários fixos da mesma, entendeu-se propor uma plataforma *on-line* na CMG de atendimento ao público. O objetivo era aplicar os conhecimentos teóricos e práticos adquiridos no mestrado diretamente relacionados com a resolução de problemas da instituição. Neste sentido, procurou-se identificar e

apresentar os principais elementos e procedimentos a ter em conta no desenvolvimento de uma plataforma *on-line* para a CMG.

O desenvolvimento de um projeto de plataforma *on-line* para a CMG, cuja implementação contribuisse para a melhoria do serviço prestado ao cidadão, constituiu, assim, o principal objetivo deste estágio. Neste sentido, foi feito um importante trabalho de pesquisa bibliográfica, de legislação, de informação disponível na *Internet* e, ainda, de recolha de informação e de experiências profissionais juntos dos responsáveis pela implementação e/ou execução do atendimento. Procurou-se, assim, desenhar os procedimentos e etapas a realizar para o desenvolvimento de uma plataforma eletrónica (*online*) de apoio ao cidadão.

#### **4.2 Organização Conceptual de uma Plataforma *On-Line***

Segundo Dias e Rafael (2006:3-4) dependendo da função que desempenham, as autarquias podem classificar-se em entidades de *front-office* e/ou em entidades de *back-office*. Através das entidades de *front-office* os utilizadores requerem serviços, consultam o respetivo estado de execução e recebem os resultados. Um portal do cidadão, uma loja de cidadão ou o *front-office* de uma autarquia local constituem exemplos deste tipo de entidades. No entanto, a natureza destas entidades é predominantemente abstrata ao nível da especificação da plataforma. Na prática podem ser usadas diferentes abordagens de implementação, nomeadamente:

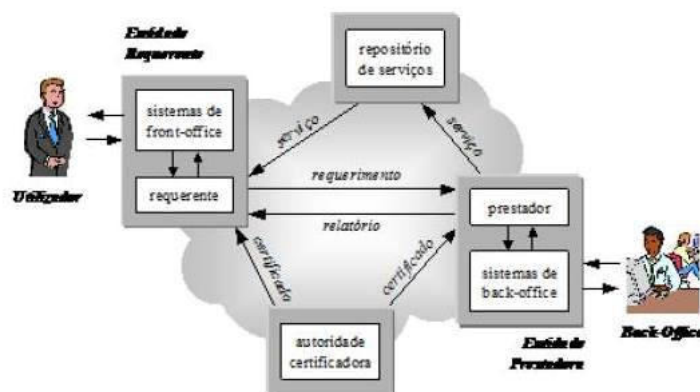
- Um portal *Web* totalmente automatizado que, baseando-se em agentes de *software*, seja capaz de decompor e reencaminhar as solicitações dos utilizadores;
- Um portal configurado manualmente para oferecer um conjunto pré-definido de serviços; ou
- Um balcão de atendimento presencial, em que os funcionários atuam como intermediários entre os clientes e o sistema.

As entidades de *back-office* prestam serviços às entidades de *front-office* e, através delas, aos utilizadores. Aquelas entidades aceitam e processam os requerimentos

submetidos pelas entidades de *front-office*, mantêm o registo dos sucessivos estados dos processos internos que lhes correspondem, e devolvem os resultados desses processos, de forma a que os mesmos possam ser reencaminhados para os utilizadores.

“Tal como no caso das entidades de *front-office*, também a natureza das entidades de *back-office* é deixada abstrata ao nível da especificação da plataforma. Isto permite abarcar graus muito diferentes de maturidade tecnológica do lado do *back-office*. Em princípio, nada impede que uma entidade possa ser, simultaneamente, uma entidade de *front-office* e uma entidade de *back-office*. Da mesma forma, nada impede que uma entidade de *back-office*, ainda que não preste serviços diretamente aos utilizadores, possa requerer serviços a outras entidades. Este é o caso que se verifica, por exemplo, quando uma entidade de *back-office* decompõe um requerimento e submete a execução de algumas das suas partes a outra entidade de *back-office*” (Dias e Rafael, 2006: 4).

Estes procedimentos, bem como os fluxos de informação entre estas entidades, podem ser visualizadas na Figura 2.



**Figura 2 – Organização Conceptual da Plataforma**

Fonte: Dias e Rafael (2006:3)

Relativamente à plataforma que se propõe para a CMG, esta segue um paradigma simples e universal: a autarquia é constituída por um conjunto de unidades orgânicas estruturadas que prestam serviços integrados aos munícipes trocando requerimentos *on-line* entre si.



Os utilizadores da plataforma *on-line* que se propõe serão os cidadãos, as empresas e/ou os funcionários que requerem serviços às diversas unidades orgânicas. Assim, ao receber um requerimento via *on-line* de um munícipe, a entidade terá de satisfazer esse pedido encaminhando o requerimento do utilizador para a unidade orgânica competente.

Genericamente, esta plataforma que se propõe terá a capacidade de receber todos os pedidos solicitados pelos munícipes e de prestar os serviços que lhe sejam requeridos com a maior celeridade possível para a resolução desses pedidos. Sempre que necessário, a autarquia enviará relatórios que traduzam o estado dos pedidos recebidos e que podem conter resultados parciais ou finais relacionados com a sua satisfação. Através desta plataforma, a câmara municipal prestará serviços eletrónicos, permitindo a todos os utilizadores requerer e resolver questões por meio eletrónico, evitando a deslocação à Câmara.

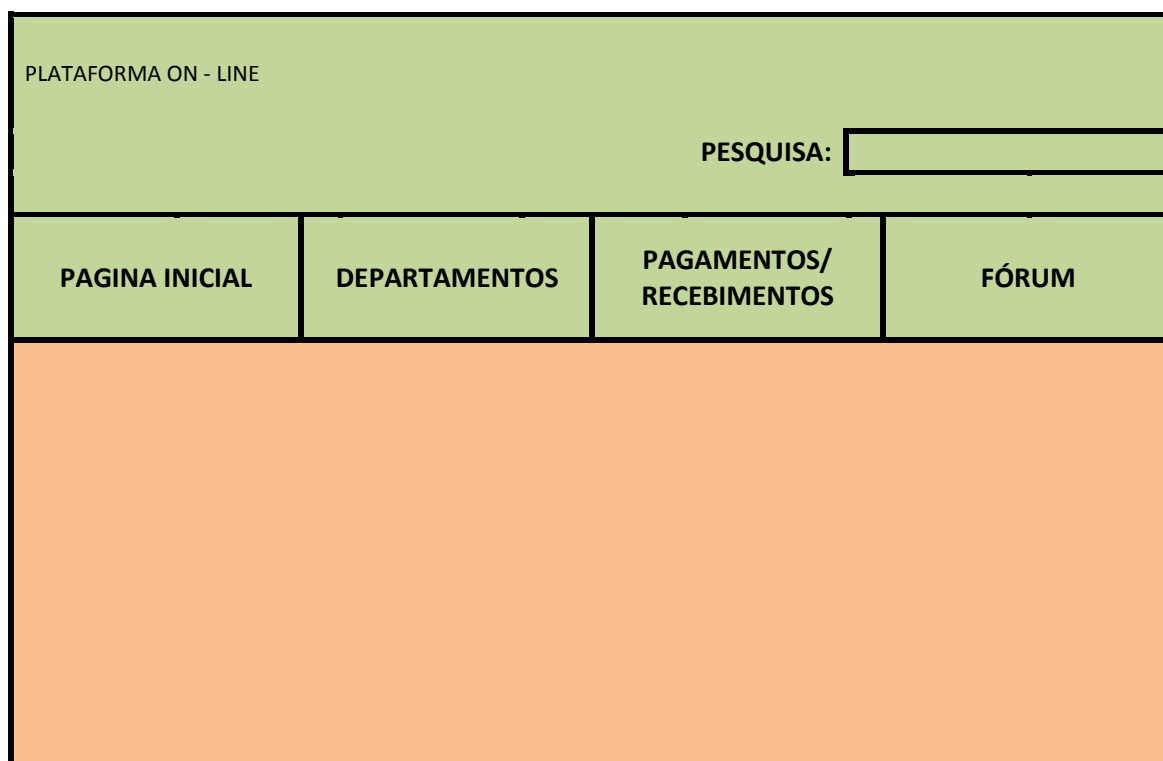
#### **4.3 Estrutura e Funcionamento da Plataforma On-Line**

A plataforma proposta estabelece as condições básicas que permitem aos organismos da CMG colaborarem entre si em benefício dos cidadãos e das empresas. Suporta a implementação de pontos de acesso, prestadores e integração de canais de atendimento. Baseia-se em tecnologias consolidadas, incorporando soluções que permitem garantir a autenticação, a autorização, a confidencialidade, a integridade e a não repudição. É uma plataforma totalmente distribuída, onde o conhecimento acerca da rede é distribuído entre os nós participantes, sem necessidade de recurso a quaisquer unidades centralizadas. Finalmente, permite estabelecer uma camada de comunicação relativamente leve à qual pode ser ligado virtualmente qualquer tipo de organismo e com base na qual podem ser estabelecidos novos níveis de normalização.

A principal característica da plataforma *on-line*, será a simplificação da linguagem da informação, visando que um número maior de munícipes seja capaz de aceder e utilizar essa informação, em seu proveito ou em proveito da sua comunidade, enfatizando o incentivo destes para a participação e utilização.

Uma limitação das plataformas *on-line* resulta de, na maioria das vezes, a informação ser de difícil leitura para o cidadão comum, por ser demasiado complexa e técnica. Assim, pretende-se desenvolver, recorrendo a um instrumento cada vez mais acessível ao cidadão - a *Internet*- um conjunto de módulos, com características distintas e de fácil leitura, para que o cidadão consiga interpretá-la, incentivando a sua participação.

Tendo por base o organigrama da CMG (Figura 1) apresentado no capítulo 3, a Plataforma *On-Line* proposta será constituída por quatro módulos de forma a disponibilizar e a agrupar a informação conforme os seguintes separadores: (i) Página Inicial; (ii) Departamentos; (iii) Pagamentos e Recebimentos e (iv) Fórum (Figura 3).



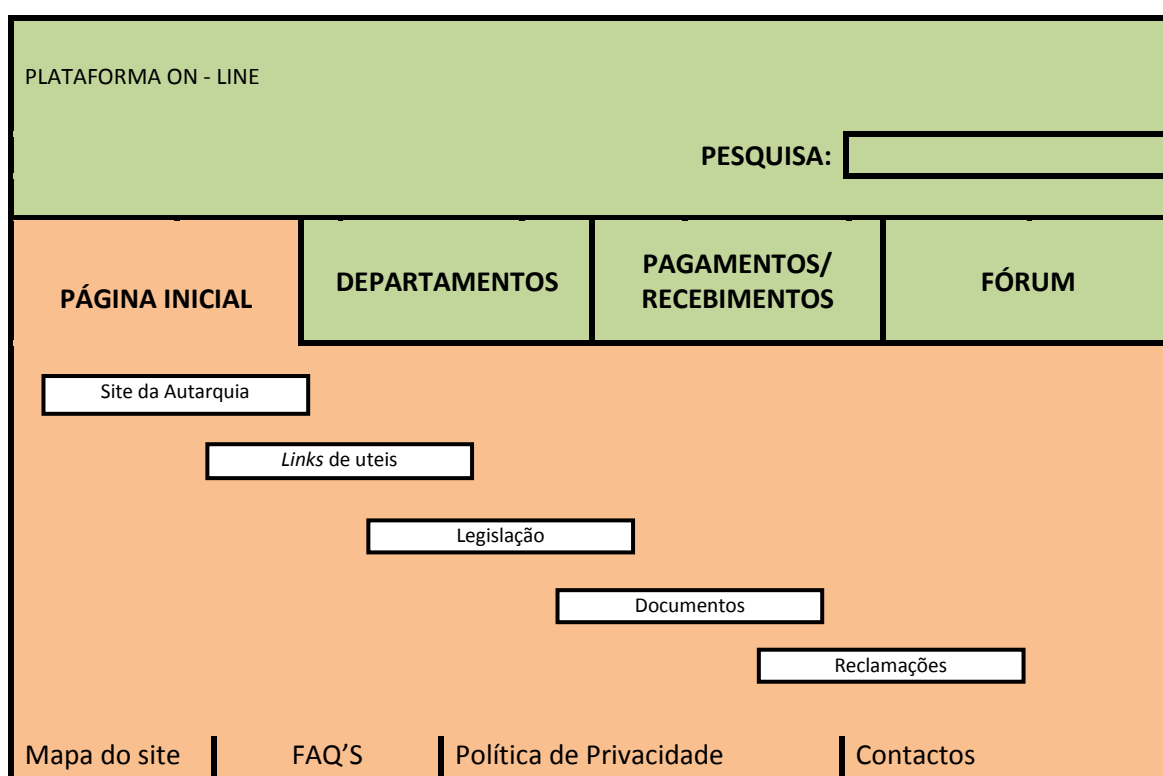
**Figura 3 - Proposta da Plataforma *On-Line* para a CMG**

A informação na plataforma *on-line* estará disponível 24h por dia. Os grupos de informação disponibilizados permitem ao munícipe interagir com a autarquia da Guarda, solicitar o que pretende sem ter de se deslocar ao local físico. Através do último grupo - Fórum - o munícipe tem também a possibilidade de enviar sugestões e/ou críticas, aos departamentos da Autarquia Local, contribuindo, dessa forma, para uma

melhoria contínua do serviço e para uma melhor *governance*, através de uma maior interação com o cidadão e do seu maior envolvimento e participação nos assuntos e atividades do município.

#### 4.3.1 Módulo *Homepage* ou Página Inicial

A Plataforma *On-Line* será construída a partir de uma página inicial (Figura 4) onde se faz uma breve apresentação da mesma. Nesta página divulgam-se os objetivos que se pretendem alcançar, as informações a disponibilizar aos munícipes (através de uma linguagem simplificada), as decisões tomadas relativas aos pedidos efetuados pelos munícipes, e incentiva-se a sua participação ativa para a utilização desta ferramenta, bem como para a participação nas atividades e decisões da Autarquia Local. Também se pretende a implementação e disponibilização de um motor de busca e pesquisa, através de palavras-chave, de modo a facilitar a navegação *on-line* do utilizador.



**Figura 4 - Página Inicial da Plataforma**

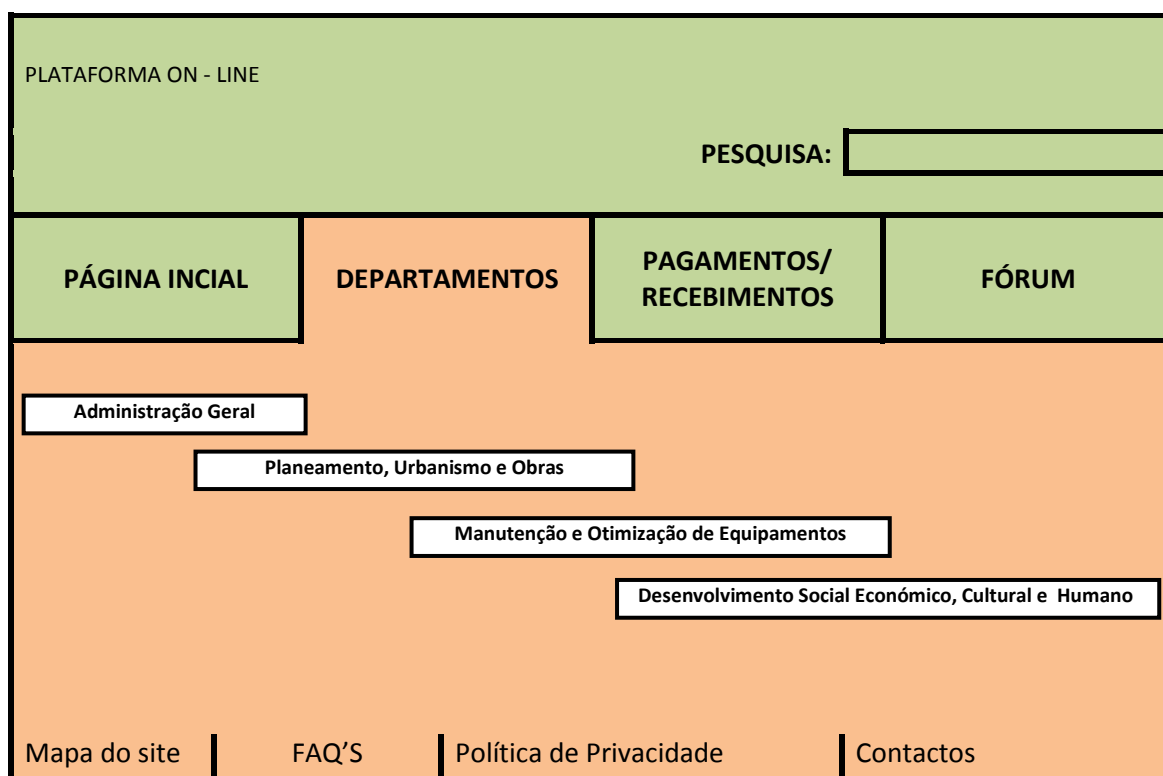
Ainda, nesta primeira página de acesso à plataforma *on-line* pretende-se:

- (i) disponibilizar formulários *on-line*;
- (ii) disponibilizar um simulador de taxas e licenças da Autarquia, permitindo que o munícipe tenha conhecimento, *a priori*, dos montantes que terá de pagar sobre o licenciamento, quer a nível urbanístico, quer a nível de uma atividade económica;
- (iii) disponibilizar legislação diversa, como regulamentos municipais ou outra legislação relevante para o munícipe;
- (iv) proporcionar a possibilidade de enviar sugestões/críticas/reclamações via e-mail; e,
- (v) aceder a outros *sites* de interesse para o munícipe através de hiperligações previamente estabelecidas.

#### **4.3.2 Módulo Departamentos**

No módulo Departamentos, apresentam-se os diversos serviços, formulários e relatórios disponibilizados *on-line* ao munícipe (Figura 5), relativamente aos diferentes departamentos a funcionar na CMG e de acordo com o seu organigrama:

- (i) Departamento de Administração Geral;
- (ii) Departamento de Planeamento, Urbanismo e Obras;
- (iii) Departamento de Manutenção e Otimização de Equipamentos;
- (iv) Departamento de Desenvolvimento Social Económico, Cultural e Humano.



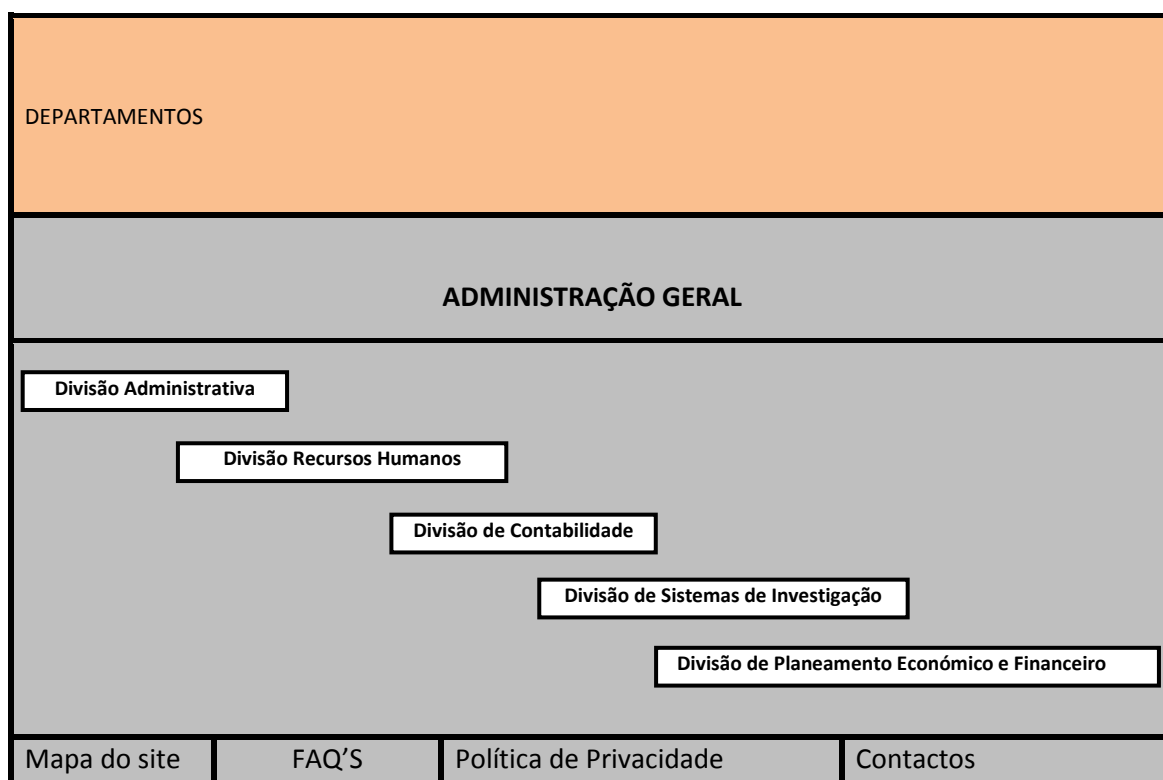
**Figura 5 – Módulo Departamentos**

Dentro de cada departamento, o munícipe pode aceder às diferentes divisões ou unidades orgânicas e selecionar o setor, a informação e a documentação que lhe interessa (Figura 6).

Por exemplo, no departamento de Administração Geral pode aceder à divisão administrativa, à divisão de recursos humanos, à divisão de contabilidade, à divisão de planeamento económico – financeiro, e à divisão de sistemas de investigação (Figura 6).

Dentro do departamento planeamento, urbanismos e obras, o munícipe acede às suas diferentes divisões, nomeadamente: à divisão de planeamento e ordenamento do território, à divisão de gestão urbanística e à divisão de obras.

Dentro do departamento de manutenção e otimização de equipamento, o munícipe acede às diferentes divisões ou unidades orgânicas e seleciona o setor, nomeadamente: a divisão serviços gerais e/ou a divisão de serviços urbanos.



**Figura 6 – Módulo Departamentos de Administração Geral**

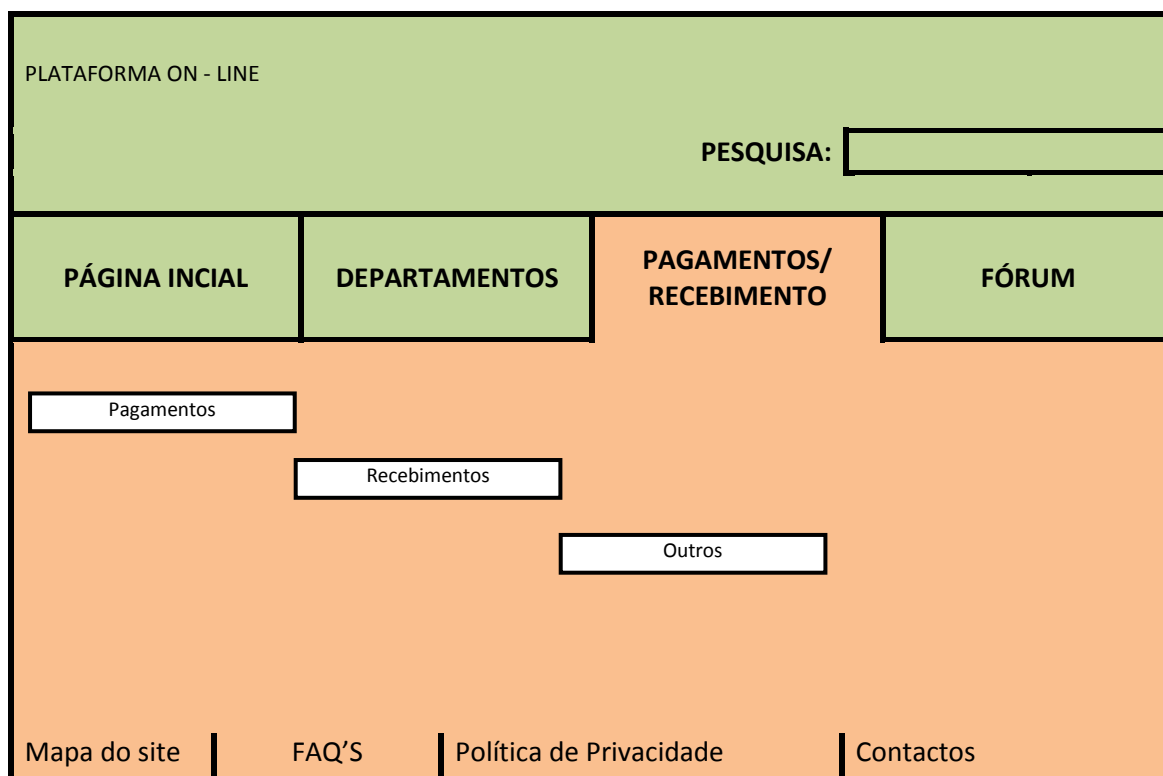
Dentro do departamento de desenvolvimento social económico, cultural e humano acede às diferentes divisões ou unidades orgânicas e seleciona o setor, nomeadamente: à divisão desenvolvimento humano e social, à divisão de educação, à divisão de cultura e à divisão de desenvolvimento local.

Na divisão de cultura, por exemplo, pode-se aceder aos apoios, ao cartaz cultural, à compra de bilhetes de acesso aos espetáculos, ou outras informações relativas à cultura e atividades culturais.

#### 4.3.3 Módulo de Pagamentos e Recebimentos

No módulo recebimentos/pagamentos, o munícipe terá acesso a todos os pagamentos que terá de efetuar de forma discriminada, bem como a quaisquer recebimentos que tenha direito (Figura 7). Este módulo terá ainda ligação aos departamentos apresentados no módulo anterior, permitindo assim efetuar pagamentos relativos aos serviços

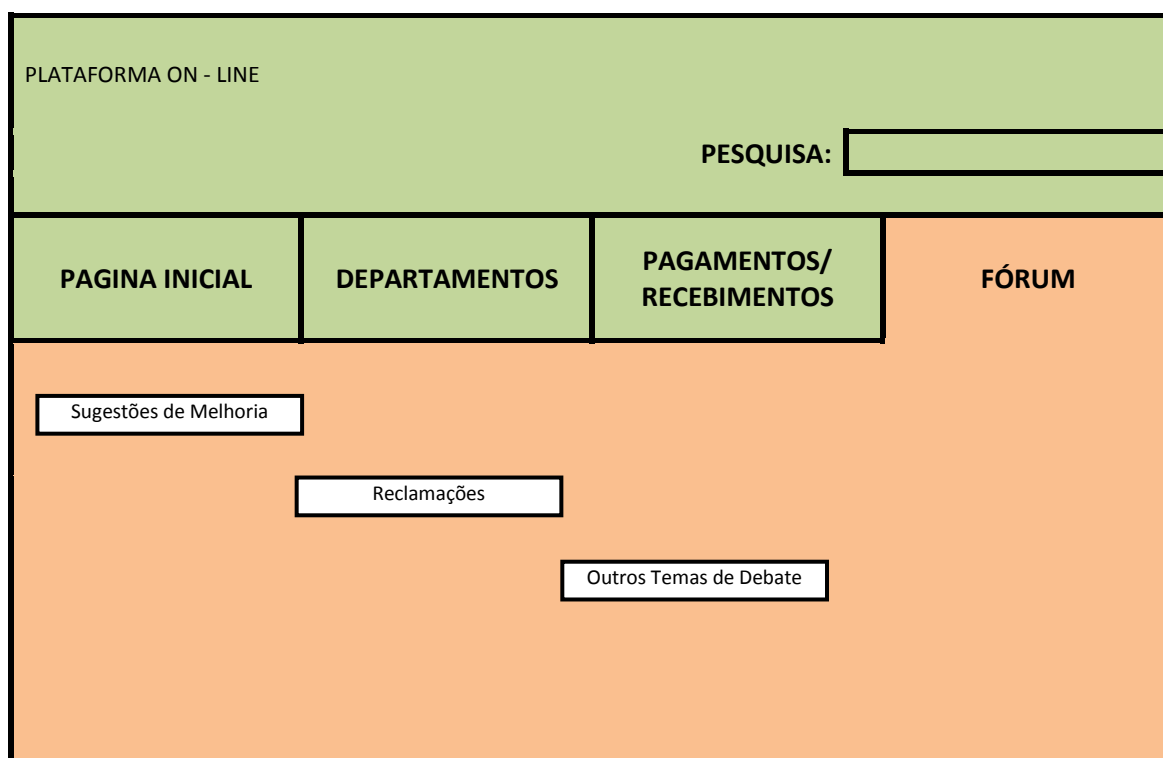
requisitados aos diferentes departamentos, bem como relativos a outras situações (por exemplo, coimas).



**Figura 7 – Módulo Pagamentos/Recebimentos**

#### 4.3.4 Módulo Fórum

A plataforma também deve disponibilizar um módulo que proporcione ao munícipe acesso para efetuar sugestões de melhoria, reclamações e outros temas que possa vir a ter necessidade de explicar ou mesmo exemplificar, na requisição dos diversos serviços (Figura 8). Este módulo designado de Fórum, tem ainda a vantagem de poder proporcionar ao cidadão a faculdade de participar ativamente nas diversas decisões e atividades do município.



**Figura 8 - Módulo Fórum**

Assim com a disponibilização de uma plataforma *on-line* de atendimento ao público, por parte da Câmara Municipal da Guarda, os munícipes têm a possibilidade de seleccionar os serviços e as funcionalidades que pretendem requisitar ou aceder, relativamente ao procedimento que está a requerer.

Posteriormente, os serviços solicitados são transferidos para o devido repositório da plataforma *on-line* e são encaminhados para o destinatário do serviço. A informação assim recolhida é tratada pelo *back-office*, que agrupa toda a informação necessária para desencadear a prestação do serviço requerido, incluindo, nomeadamente, informação sobre o utilizador, a entidade requerente e as opções de pagamento e entrega de resultados. O requerente pode ainda incluir formulários e outros documentos relacionados com o seu pedido. Os serviços incluem informação sobre formulários e outros documentos que podem ser anexados aos requerimentos e sobre quais os formatos admissíveis para tal.



Os *relatórios* consistem numa descrição do estado da prestação do serviço solicitado. Normalmente são emitidos pelos prestadores sempre que o processo esteja concluído ou caso seja solicitado pelos munícipes informação relativa ao estado em que se encontra o processo.

Assim sendo, a autarquia é chamada a responder a novos desafios, consequentes das constantes transformações sociais, económicas e tecnológicas e do alargamento gradual das suas competências, tornando-se mais eficiente que o modelo tradicional de atendimento e de interação com o público. É importante, assim, que a autarquia disponibilize outros meios (formas) de interação e melhore a eficiência do seu funcionamento interno e, por sua vez, externo, no sentido de poder disponibilizar um serviço 24h/por dia e de proporcionar uma maior qualidade, acessibilidade e rapidez nos serviços prestados aos munícipes.

O atendimento *on-line* é aqui encarado como um recurso viável e que vem melhorar muitos aspetos do atendimento tradicional, popularizando o acesso dos cidadãos à informação e serviços autárquicos via *Internet*, colocando à disposição do munícipe todo o atendimento e centros de contactos.

Em última análise, proporciona-se a existência de formatos padronizados que descrevam os serviços incluindo toda a informação sobre que formatos que devem ser utilizados ou são admissíveis em cada situação particular que o munícipe pretende tratar.

#### **4.4 Dificuldades da Aplicação do Projeto Plataforma On-line para a CMG**

Perante a observação e a análise de diferentes experiências relacionadas com o atendimento presencial é possível identificar a existência de diversas dificuldades na gestão da plataforma, resultantes da constante mutação e evolução da tecnologia e da reduzida participação do público-alvo. Considerando que um processo de atendimento começa pela identificação das necessidades, um passo importante neste caso é a filtragem de questões direcionadas de modo a que a comunicação seja o ponto fulcral para a definição do que é pretendido, acelerando dessa forma os processos.

A dificuldade da participação do utilizador verifica-se tanto ao nível da teoria como da prática. O munícipe permanece ainda reticente na adoção das tecnologias de informação. É preciso, gradualmente, fazer-lhe sentir quais as necessidades que ele, utilizador, realmente pode fazer *on-line* e quais os serviços que a instituição lhe proporciona e é capaz de dar resposta em tempo útil.

Efetivamente, é importante, por parte da CMG, encontrar processos que ajudem a estimular a utilização e acesso aos serviços *on-line*. Pode ser através de formação apropriada, de ofertas de equipamento e abertura de locais de acesso público. É preciso tem em conta que os sítios (*sites*) das instituições desenvolvem-se, teoricamente, para os futuros utilizadores mas, frequentemente, sem a sua participação ou envolvimento, sobretudo na administração local.

#### **4.5. Implicações Organizacionais da Plataforma *On-Line***

Com a criação da Plataforma *On-Line*, além da ampliação da relação entre a autarquia e os seus munícipes, pretende-se também propor uma solução de partilha da informação e partilha de serviços ao nível externo.

Um dos problemas da autarquia, identificados durante o estágio prende-se com a estrutura e organização dos serviços. Foi notória a falta de interação entre as diferentes unidades orgânicas e departamentos, bem como a dificuldade de fluidez e circulação da informação.

Verificou-se, assim, que o tempo que a informação leva a percorrer o circuito existente entre as diferentes unidades orgânicas, é um fator decisivo para a sua análise e utilização, tornando-a desnecessária e desatualizada caso este processo seja demasiado moroso.

Nesse sentido, o sistema baseado nas tecnologias da informação e comunicação, a partilha e reutilização da informação e a integração de processos administrativos, tanto a nível interno como externo da autarquia é essencial para garantir alta qualidade, inovação e serviços transparentes e centrados no munícipe. Nesta perspetiva, a plataforma *on-line* surge numa base tecnológica que suporta e disponibiliza

funcionalidades para a integração de sistemas de informação, facilitando a circulação e a fluidez de informação e aumentando a interação entre os diferentes departamentos.

Esta integração pode ser abordada de acordo com as características e as necessidades da autarquia, e pode ser entendida como a partilha de conhecimento e procedimentos entre aplicações em rede ou fontes de dados na autarquia. A informação, os processos e os sistemas informáticos, são três áreas que devem ser coordenadas, de modo a se adequarem à dinâmica da autarquia. Deste modo, os processos organizacionais devem combinar todas as atividades necessárias para o bom desempenho e funcionamento da autarquia.

Assim, a integração dos sistemas de informação, através da tecnologia, permite que esta autarquia melhore a sua preparação na resposta às constantes exigências e mudanças dentro do seu meio ambiente e prossiga o seu caminho de modernização.

#### **4.6. Síntese e Conclusões**

A plataforma proposta para a CMG estabelece as condições básicas de acesso *online* à informação e a documentos relacionados com o município por parte dos cidadãos e das empresas. Além disso, permite aumentar a interação, a colaboração, a participação e o envolvimento dos munícipes nas atividades municipais. Suporta a implementação de pontos de acesso, de prestadores de serviços e integração de canais de atendimento, apoiando-se em tecnologias consolidadas e incorporando soluções que permitem garantir a autenticação, a autorização, a confidencialidade, a integridade e a não repudição. É uma plataforma, onde o conhecimento acerca da rede é distribuído entre os nós participantes, sem necessidade de recurso a quaisquer unidades centralizadas. Além disso, possui uma comunicação relativamente leve, o que permite estar associada virtualmente a qualquer tipo de organismo e com base na qual podem ser estabelecidos novos níveis de normalização.

Todavia, a plataforma proposta tem ainda alguma margem de progressão e de melhoria. Ela não constitui ainda uma norma completamente estabilizada, que possa ser objeto de adoção alargada e imediata no domínio do governo eletrónico. Entre os assuntos que

podem ser objeto de maior aprofundamento, encontram-se o suporte da normalização de formulários, anexos e relatórios; a definição de critérios de pesquisa para serviços e relatórios; a hierarquização e a gestão integrada de repositórios de serviços; a partilha de informação entre *front-offices*; a monitorização de processos distribuídos; a distribuição e gestão dos certificados digitais e das listas de revogação de certificados; os métodos de pagamento; e a especificação de interfaces.

## CONCLUSÃO

A evolução do papel do Estado, a par da evolução das expectativas dos cidadãos e da sociedade em geral, impôs novas práticas na administração e na governação pública e novos paradigmas suportados pelas sucessivas reformas.

O modelo burocrático da administração pública foi considerado inadequado para o contexto organizacional contemporâneo pela sua ineficiência, morosidade e desfasamento das necessidades dos cidadãos/municípios.

Assim, na década de oitenta do século XX surgiu o *New Public Management* como modelo de Administração Pública, cujo objetivo era o controlo de custos e aumento da eficiência e eficácia dos serviços. Este modelo aplica-se quer ao nível da Administração Central quer ao nível da Administração Local.

Enquadrada nas últimas reformas do Estado, a aposta na aproximação da autarquia local às necessidades dos cidadãos/municípios parece ter ganho maior força com o desenvolvimento das novas tecnologias de informação e comunicação e trouxe profundas transformações ao nível dos métodos de trabalho, aliviando o peso da burocracia e otimizando recursos.

Neste contexto, o conceito de autarquia digital assume-se como um fator revolucionário que contribuirá para uma verdadeira reforma da administração local e para uma maior aproximação ao cidadão. Com efeito, as transformações decorrentes da passagem para uma autarquia digital são inúmeras: facilita a comunicação entre o poder local e os municípios/cidadãos, melhora a acessibilidade dos diferentes serviços aos cidadãos, aproxima a autarquia do cidadão e, simultaneamente, facilita a interação interna entre as diferentes unidades orgânicas e departamentos da instituição, contribuindo para o aumento da fluidez e circulação da informação, apoiando a autarquia na convergência para gestão em rede.

Neste sentido, a mudança ao nível da comunicação desempenha um papel fundamental, enquanto veículo de informação e instrumento de ação para conquistar a adesão dos vários públicos (funcionários, cidadãos, comunicação social).

A adoção de uma estratégia de comunicação *on-line*, através de uma plataforma de atendimento *on-line* para a CMG, foi o principal objetivo deste estágio profissionalizante. Pretendia-se com a posterior implementação efetiva desta plataforma diminuir o número de atendimentos presenciais; reduzir tempos de espera; minimizar o número de interações relacionadas com o mesmo processo; prestar serviços na hora, dar melhor acesso à informação; e, por último, possibilitar aos cidadãos horários de atendimento mais alargados, para a prestação de serviços. Além disso, o funcionamento em pleno dessa plataforma contribuiria, ainda, para o aumento da interação entre as diferentes unidades orgânicas e departamentos e para o aumento da fluidez e circulação da informação.

Relativamente à plataforma *on-line* proposta neste relatório, esta estabelece os elementos básicos que permitem aos organismos da CMG disponibilizar e agrupar a informação de acordo com a estrutura organizacional estabelecida e as solicitações dos cidadãos e das empresas. Esta plataforma terá a capacidade de receber todos os pedidos solicitados pelos munícipes e de prestar os serviços que lhe sejam requeridos com a maior celeridade possível para a resolução desses pedidos.

É uma plataforma onde o conhecimento acerca da rede é distribuído entre os nós participantes, sem necessidade de recurso a quaisquer unidades centralizadas. Além disso, está suportada pelas tecnologias de informação e comunicação, que incorporam soluções que permitem garantir a autenticação, a autorização, a confidencialidade, a integridade e a não repudição. Acresce-se, ainda, a aposta na simplificação da linguagem da informação, como forma de cativar os munícipes para a sua utilização.

Finalmente, através desta plataforma, a Câmara Municipal prestará serviços eletrónicos, permitindo a todos os utilizadores requerer e resolver questões por meio eletrónico, evitando a deslocação à Câmara.

Todavia, a plataforma proposta não é um projeto acabado, não constitui ainda uma norma completamente estabilizada, podendo ser alvo de melhoria e progressão. Vários são os procedimentos, as atividades e os processos que podem ser objeto de maior aprofundamento, destacando-se: o suporte da normalização de formulários, anexos e relatórios; a definição de critérios de pesquisa para serviços e relatórios; a

hierarquização e a gestão integrada de repositórios de serviços; a partilha de informação entre *front-offices*; a monitorização de processos distribuídos; a distribuição e gestão dos certificados digitais e das listas de revogação de certificados; os métodos de pagamento e a especificação de interfaces.

Com efeito, pode-se concluir que a modernização e simplificação administrativas são processos permanentemente inacabados, da responsabilidade de todos, e que não podem ficar reduzidas a um qualquer somatório de medidas adotadas. Deste modo, a Câmara Municipal da Guarda, no seguimento desta proposta, deve prosseguir com a melhoria e um desenvolvimento mais aprofundado da plataforma para poder tornar este projeto concretizável e viável.

Como proposta de futura investigação, poder-se-ia avaliar a evolução do projeto e da adequabilidade das mudanças, analisando novas necessidades que tenham entretanto surgido na Autarquia.

Para terminar, considerou-se importante concluir ainda sobre este estágio profissionalizante, que foi realizado na Divisão de Recursos Humanos da Câmara Municipal da Guarda. Para além da oportunidade de aplicar os conhecimentos adquiridos ao longo do primeiro ano do 2º ciclo, este estágio proporcionou também a hipótese de ter contacto com uma nova realidade: o “Mundo do Trabalho”, verificando em simultâneo, os tão distintos procedimentos em contexto real de trabalho.

Durante o período de estágio, registaram-se mudanças conjunturais com reflexos e indicações para a integração de vários e/ou todos os serviços num só, designado por balcão único. Com o funcionamento do balcão único, a instituição passou a adotar procedimentos mais modernos, capazes de conduzir à eficiência e eficácia dos diversos serviços.

A maior limitação relativamente ao estágio profissionalizante realizado prendeu-se com falta de disponibilidade por parte dos recursos humanos da instituição para apoiar no desenho e desenvolvimento da plataforma *on-line* para a CMG.

Todavia, face aos conhecimentos teóricos adquiridos e à sua aplicação prática, considera-se que o estágio realizado permitiu fortalecer e aplicar alguns dos

conhecimentos adquiridos no mestrado em Gestão e desenvolver competências profissionais decorrentes da integração num contexto real de trabalho e se tornou num marco importante na aprendizagem, e, sobretudo, no desenvolvimento das capacidades e competências da estagiária para encarar novos desafios.



## Referências

Alves, Allan Carlos (2011) *Inovação e Reforma Administrativa*. Disponível em <http://www.administradores.com.br/artigos/economia-e-financas/inovacao-e-reforma-administrativa/53038/>, acedido em 28/10/2013.

Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves (2005) *A Reforma do Serviço Nacional de Saúde: o Novo Contexto de Gestão Pública*. Universidade do Minho. Núcleo de Estudos em Administração e Políticas Públicas. Minho.

Bilhim, João (2004) *A Governação Nas Autarquias Locais Principia*. Publicações Universitárias e Científicas. SPI Porto.

Bilhim, João; Neves, Bárbara Barbosa (2007) O Governo Electrónico em Portugal: o Caso das Cidades e Regiões Digitais. In J. D. Coelho, *Sociedade da Informação: O Percorso Português*. 369-388. Edições Sílabo. Lisboa.

Brinca, Maria de Jesus Viegas Rodrigues (2012) *A Comunicação na Administração Pública – Estudo de Caso do Atendimento da Câmara Municipal de Lisboa*, Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciências da Comunicação, FCSH, UNL.

Caiden, Gerald (1994) Administrative reform: American style. *Public Administration Review* 54. 123- 128.

Camilo, Eduardo (1998) *Estratégias de Comunicação Municipal: uma Reflexão sobre as Modalidades de Comunicação nos Municípios*. Estudos em Comunicação. Universidade da Beira Interior. Covilhã.

Carrapeto, Carlos; Fonseca, Fátima (2009) *Governação, Inovação e Tecnologia - O Estado Rede e a Administração Pública do Futuro*. (1ª Edição ed.). Edições Sílabo. Lisboa.

Carta Europeia de Autonomia Local (1985)

Carvalho, Elisabete Reis (2001) *Reengenharia na Administração Pública: A Procura de Novos Modelos de Gestão*. ISCSP e UTL. Lisboa.

Castells, M. (2001) *Internet Galaxy: Reflections on the Internet*. Business and Society. Oxford Press.

Constituição da República Portuguesa (2004) Editora Almedina.

Costa, Filipa Isabel Correia da (2010) *Município de Alenquer: Práticas e Políticas*. Relatório de Estágio do ciclo de estudos Conducente ao Grau de Mestre Em Ciências da Educação. Universidade de Lisboa. Disponível em

[http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/2540/1/ulfp037412\\_tm\\_tese.pdf](http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/2540/1/ulfp037412_tm_tese.pdf)NL acedido em 30/10/2013.

Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de Março - Estabelece o regime da delimitação e da coordenação das actuações da administração central e local em matéria de investimentos públicos

Despacho n.º 6056/2011, de 6 Abril, Regulamento de Organização dos Serviços Municipais. Município Da Guarda (2011).

DGAL (portal autárquico), <http://www.portalautarquico.pt/>

Dias, Gonçalo Paiva; Rafael, José Alberto (2006) *Proposta de uma Plataforma de Integração para a Administração Pública*. 1ª Conferência Ibérica de Sistemas e Tecnologias de Informação. Ofir, 21 a 23 de Junho de 2006.

Dias, José Eduardo Figueira; Oliveira, Fernanda Paula (2009) *Noções de direito Administrativo*. Almedina. Coimbra.

Dias, José Figueiredo; Oliveira, Fernanda Paula (2003). *Direito Administrativo*. Coimbra, CEFA;

Ferreira, Fernando Diogo Vilaça (2011) *Determinantes do Endividamento, Municipal em Portugal*. Dissertação de Mestrado, Mestrado em Economia, Mercados e Políticas Públicas Universidade do Minho Escola de Economia e Gestão. <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/17484/1/Fernando%20Diogo%20Vila%C3%A7a%20Ferreira.pdf>, acedido em 30/10/2013.

Gouveia, Luis Borges (2004) *Local E-Government - A Governação Digital na Autarquia*. Principia. Publicações Universitárias e Científicas.

Gouveia, Luis Borges (Org.) (2003) *Cidades e Regiões Digitais: Impacte nas Cidades e nas Pessoas*. Edições Universidade Fernando Pessoa.

Gouveia, Luís Borges; Ranito, João, (2004) *Sistemas de Informação de Apoio à Gestão*, SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação. Produção Edit. Porto.

Guimarães, Bernardo Strobel (2010) *O Exercício da Função Administrativa e o Direito Privado*. Tese de pós graduação em Direito da Universidade de São Paulo, Brasil.

Hammer, Michael; Champy, Jim (2003) *Reengineering the Corporation: a Manifesto for Business Revolution*. Harper Business Essentials. EUA.

Hood, Christopher (1991) A Public Management for All Seasons. *Public Administration*, Spring, Vol 69. 3-19.

INA (2011). *Relatório de atividades de 2011*. Instituto Nacional de Administração IP.

INE (2011) *Censos 2011*. [www.ine.pt](http://www.ine.pt).

Lei n.º 5-A/2002 de 11 de Janeiro, Estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias;

Lei n.º 169/99 de 14 de Setembro, Estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias

Luz, Cláudia Susana Silva (2006). *A Nova Gestão Pública é aplicável e adequável, à Administração Local em Portugal*. Dissertação do Mestrado em Gestão Pública. Universidade de Aveiro.

Martinho, Ana Pinto (2012) *Concentrar para servir Melhor*. Disponível em <http://www.i-gov.org/index.php?article=16839&visual=21&subject=288>, acedido em 25/09/2013.

Mintzberg, Henry (2010) *Estrutura e Dinâmica das Organizações*. 4ª ed. Dom Quixote. Alfragide.

Missão para a Sociedade da Informação (1997) *Livro Verde para a Sociedade da Informação*. Disponível em [www.posc.mctes.pt](http://www.posc.mctes.pt). Acedido em 4 de Abril de 2012.

Moura, Adelina Maria Carreiro (2010) *Apropriação do Telemóvel como Ferramenta de Mediação em Mobile Learning Learning: Estudos de Caso em Contexto Educativo*. Universidade do Minho Instituto de Educação, Tese de Doutoramento, Braga, Dezembro de 2010, <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/13183/1/Tese%20Integral.pdf>, acedido em 29/10/2013.

Mozzicafreddo, Juan; Gomes, Salis (2011) *Projectos de Inovação na Gestão Pública*. Mundos Sociais. Lisboa.

Nascimento, Ana Margarida Cardoso (2011) *Estágio numa Autarquia Local: Atendimento Presencial e Online*, Relatório de estágio apresentado à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Administração e Gestão Pública.

OCDE (1996) *Putting Citizens First: Portuguese Experience in Public Management Reform*. Occasional Papers PUMA nº 13, Paris.

Oliveira, António Cândido (1993) *Direito das Autarquias Locais*. Coimbra Editora.

Pinhal, João (2006) A Intervenção do Município na Regulação Local da Educação. In J. Barroso (org.), *A Regulação das Políticas Públicas de Educação*. 99-128. Lisboa: Educa / UI&DCE.

Pires, Maria Trindade (2008) *A nova gestão pública na administração fiscal: contribuinte, cliente ou cidadão*. Dissertação do Mestrado em Gestão Pública. Universidade de Aveiro.

Pollitt, Christopher; Bouckaert, Geert (2004) *Public Management Reform: a Comparative Analysis*. Oxford University Press. Oxford.

Proença, Maria Luísa Lambelho (2012) *Desmaterialização na Administração Pública*. Trabalho de Projeto para obtenção do grau de Mestre em MPA - Master in Public Administration. Administração da Justiça. ISCSP, UTL. Lisboa.

Rocha, Oliveira (1998) The New Public Management and its Consequences in the Public Personnel System. *Revue of Public Personnel Administration*. 2 (18). 82-87.

Rocha, Oliveira (2001) *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Instituto Nacional de Administração. Oeiras.

Rocha, Oliveira (2009) *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. INA. Oeiras.

Santos, Leonel Duarte; Amaral, Luís Alfredo Martins (2000) *A Presença das Câmaras Municipais Portuguesas na Internet*. Universidade do Minho. Disponível em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/301/1/camaras2000.pdf> acedido a 31/10/2013.

Sousa, Marcelo Rebelo (1995) *Lições de Direito Administrativo*. Pedro Ferreira Editor. Lisboa.

United Nations (2012) *E-Government Survey 2012: E-Government for the People*. Department of Economic and Social Affairs United Nations.

Vital Moreira (1997) *Administração Autónoma e Associações Públicas*. Coimbra Editora.

**Anexo-** Despacho n.º 6056/2011, Regulamento de Organização dos Serviços Municipais sua Estrutura e Competências. Município Da Guarda.